



Eixo: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Política de Educação

CRISE DO CAPITALISMO E SEGURIDADE SOCIAL: A (DES)PROTEÇÃO SOCIAL E A REGRESSÃO DE DIREITOS NO BRASIL

HELENA LÚCIA AUGUSTO CHAVES¹

Resumo: O desmonte da seguridade social e da proteção social no Brasil, no contexto da crise do capitalismo, é objeto de discussão nesse artigo. O objetivo é esclarecer aspectos referentes à regressão dos direitos, desencadeados por medidas de desmonte das políticas sociais instituídas. O argumento é construído com base no escopo da política pública e da proteção social institucionalizada na Constituição Federal de 1988. A discussão abrange reflexões sobre a Emenda Constitucional 95/2016, que modifica o regime fiscal do orçamento da seguridade social, congelando por vinte anos os gastos públicos e deixando sem proteção social a população mais vulnerável do país.

Palavras-chave: Crise do Capitalismo; Seguridade Social; Proteção Social; Política Pública; Regressão de Direitos.

Abstract: The dismantling of social security and social protection in Brazil, in the context of capitalism crisis, is the subject of discussion in this article. The objective is to clarify aspects related to the rights regression, triggered by measures to dismantle the established social policies. The argument is built on the scope of public policy and social protection institutionalized in the Federal Constitution of 1988. The discussion covers reflections on Constitutional Amendment 95/2016, which modifies the fiscal regime of the social security budget, freezing for twenty years the public spending and leaving the country's most vulnerable population unprotected.

Keywords: Capitalism Crisis; Social Security; Social Protection; Public Policy; Rights Regression.

1. INTRODUÇÃO:

O foco da discussão principal tratada nesse artigo é o desmonte da política de seguridade social no Brasil e a regressão dos direitos, configurada na vigência da Emenda Constitucional nº 95, promulgada na conjuntura do pós-golpe de 2016, pelo governo ilegítimo, no contexto da correspondente crise do capitalismo.

¹ Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: <helena.chaves@gmail.com>

Os parâmetros da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que apontam para uma nova perspectiva de cidadania e de compromisso estatal, no que se refere às políticas sociais, há muito foram ficando pelo caminho. Os sucessivos golpes contra a seguridade social, dos sucessivos governos, que exerceram seus mandatos sob a vigência da Constituição, conhecida como cidadã, foram desfigurando essa política tanto no aspecto regulatório, jurídico-político, como operacional. Características pautadas na transparência nos processos de intervenção, na participação popular no planejamento e elaboração das políticas e na garantia dos direitos sociais constituídos como dever do Estado e direito do cidadão já não são mais passíveis de execução como preconiza a CF/88. Nesse parâmetro regulatório da política pública brasileira e nas leis complementares e ordinárias que se seguiram destaca-se a planificação, a destinação orçamentária definida em lei, a composição do fundo de cada política setorial e a participação representativa nos conselhos como principais conquistas configuradas nesse período na trajetória das políticas sociais brasileiras.

No entanto, essas conquistas advindas das lutas sociais antes de se consolidarem na prática governamental e societária foram paulatinamente sendo minadas, desconfiguradas e destruídas. Inicialmente pela redução da função de proteção social como determinação do neoliberalismo, conduzindo o Estado a se desresponsabilizar pela política, ao tempo em que subsidia e incentiva a criação de organizações sociais com o objetivo de atender as demandas decorrentes da crescente desigualdade social gerada no capitalismo, resultante da crise do capital. Nesse sentido há um descompasso entre a concepção e a implementação das políticas, trazendo implicações éticas, políticas e sociais.

No ideário do neoliberalismo, a proteção social, que abrange ações relacionadas à garantia de bens públicos, é mercantilizável e deve ter no mercado a oferta de serviços para a satisfação das necessidades sociais. A proteção social nessa perspectiva é considerada uma mercadoria, por meio da qual é acionada uma rede de serviços e uma destinação orçamentária para seu cumprimento que provém de fundo público. Como mercadoria a ser vendida

através dos serviços, o fundo público se torna objeto de apropriação pelo mercado, potencializando a concentração de renda, a massificação da miséria, a negociação dos serviços básicos e a perda dos direitos de cidadania, conquistados com tanta luta, dificuldade e esforço de gerações e gerações. A “mercantilização da esfera da reprodução” (MOTA, 2014) também revela uma tendência de apropriação capitalista muito afinada com a característica rentista, visto que o fundo público é um alvo certo de confisco para investimento e especulação financeira. A financeirização, configurada como um fenômeno macroeconômico, caracterizado pela apropriação dos ativos da economia pelo mercado financeiro, atinge também o setor de serviços. Esse ataque se constitui como uma ameaça permanente que coloca sempre a sociedade em rota de exclusão.

A discussão aqui tratada visa contribuir para o esclarecimento de questões fundamentais referentes ao assunto em pauta, que é desenvolvido em três itens. No primeiro são enfocados aspectos da configuração da política pública, considerando o tripé da seguridade social e o esboço da proteção social, que beira a desproteção. O segundo item apresenta reflexões sobre o desmonte da seguridade social, considerando aspectos das legislações. O terceiro item enfoca a regressão de direitos promovida pela Emenda Constitucional 95/2016 e os efeitos nocivos sobre a seguridade social e a política social.

2. O escopo da política pública e a (des)proteção social no Brasil

A desestruturação das políticas sociais brasileiras, fundadas na Constituição Federal de 1988, na lógica da seguridade social e regulamentada e implementada nos anos 90 e 2000 do século XX, encontra na atualidade o ápice do seu desmonte. A Emenda Constitucional nº 95/2016, que congela por vinte anos os investimentos nas políticas sociais significa um golpe fatal na função de proteção social de responsabilidade do Estado, visto que o financiamento da política, já parco antes da referida mudança na legislação, ficará irrisório, como apontam estimativas realizadas pelo IPEA e por outros

institutos e entidades. Essa estratégia de não financiar a política condena a sociedade a retrocessos históricos anteriores ao reconhecimento dos direitos e das condições dignas da existência humana, que compõe a noção de cidadania. A decisão do Estado sobre a condução da política passará a constituir a ação governamental e marcará a sociedade com os rumos dados ao conjunto de medidas que lhe conferem materialidade: regulamentação, institucionalização, sistemática operacional e financiamento, que tratado como mercadoria vai se distanciando de ações de alocação e distribuição de bens públicos e vai incorporando medidas e efeitos perversos, que se configuram na perspectiva gerencialista desenvolvida, como forma de conferir eficiência e transparência a ações decorrentes desse parâmetro. Esse modo de fazer a política, simbioticamente imbricado no ethos capitalista, acentua ainda mais as desigualdades, embora possa apresentar estatísticas de redução da pobreza em determinados períodos, como ocorreu no Brasil como impacto positivo do Programa Bolsa Família a saída do mapa da fome da ONU em 2014, tornando-se um trunfo dos governos Lula-Dilma (2003-2011 e 2011-2015). Se a relação entre trabalho assalariado e proteção social é dilemática (PEREIRA, 2013) na medida em que se constitui em uma equação insolúvel, não será possível ao Estado capitalista se desresponsabilizar dessa função sem que afete profundamente a estrutura social, política e econômica da sociedade.

A política social brasileira após a Constituição Federal de 1988 até 2016 desenhou em sua trajetória em períodos distintos e diversos um desempenho superior aos períodos históricos anteriores, principalmente no que se refere à concepção da política, a elaboração de estratégias de intervenção e a destinação orçamentária para garantia dos direitos assegurados em lei. A base principal dessa mudança estruturou-se na obrigatoriedade do compromisso estatal e na institucionalização e financiamento da política, imposta pela Carta Magna e legislações específicas. Outro aspecto a ser destacado nesse êxito consistiu na sistemática administrativa e programática criada para atender a demanda governamental, proveniente de sua função de proteção social. No processo de elaboração e execução das políticas públicas era necessário contemplar os aspectos da definição da política, legislação,

plano, programa, estratégia e destinação orçamentária para financiar os programas governamentais referentes às políticas setoriais. No período acima referido, o orçamento público compreendia a elaboração e execução de três leis: o Plano Plurianual – PPA; a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; e o orçamento anual – LOA, que em conjunto materializavam o planejamento e a execução das políticas públicas. Por meio de decretos, o governo ordenava a disposição sobre a programação orçamentária e financeira e estabelecia o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício anual. O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a unificação dos orçamentos anuais (Fiscal, Seguridade Social e de Investimento das Estatais) no Orçamento Geral da União (OGU) foram instituídos pelo artigo 165 da Constituição Federal de 1988. A sistemática de execução dessa estratégia pode ser analisada em experiências que oscilaram entre o êxito e a necessidade de implementação mais sintonizada com a legislação e os programas em vigor. A articulação entre essas instâncias operacionais, a permanente condição de crescentes desigualdades sociais, geradas no capitalismo e a luta da sociedade por direitos marcaram resultados diferentes no aspecto operacional dessas políticas e nas conquistas sociais. Mesmo regulado por esse conjunto de instrumentos jurídicos a efetivação dessas políticas sempre foi alvo de tensões, contradições, disputas e embates. Além de ataques da ofensiva capitalista visando à apropriação do fundo público e a colonização até das demandas da proteção social, paradoxalmente avessas ao lucro, mas criativamente absorvida para transformar em consumo e em consumidores até mesmo aqueles que são público-alvo das políticas sociais.

Dessa forma, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 são coordenados ataques promotores do desmonte dessas políticas, que se configuram nas investidas para desestruturar a sua concretização, fundada na lógica da seguridade social. Assim é que o alvo prioritário do desmonte é o tripé da seguridade social composto pelas políticas de saúde, de previdência social e de assistência social, cujos fundos públicos são disputados pela apropriação privada, quer sejam dos recursos referentes à política contributiva ou não.

A previdência social, que é contributiva e superavitária, organizada desde 1960, pela Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS tem sido alvo de sucessivas reformas, promovendo ataques à classe trabalhadora, que contribui para ter acesso ao direito a aposentaria e que cada vez mais fica inacessível obter esse direito pelas regras criadas, incluindo cálculos para repasse e fixação de idade avançada. O confisco desse recurso pela fúria insana do capitalismo rentista é tão evidente que, no atual governo ilegítimo que ocupa o poder central do Brasil, constou no rol de medidas do dia seguinte ao golpe a extinção do Ministério da Previdência Social, passando a previdência a ser operacionalizada no Ministério da Fazenda.

As duas outras políticas que não são contributivas, a saúde e a assistência social vêm sendo paulatinamente desmontadas. O Sistema Único de Saúde – SUS, que foi criado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelas Leis n.º 8080/90 e nº 8.142/90, Leis Orgânicas da Saúde, com a finalidade de alterar a situação de desigualdade na assistência à Saúde da população, tornando obrigatório o atendimento público a qualquer cidadão, sendo proibidas cobranças de dinheiro sob qualquer pretexto, paradoxalmente é alvo de mercantilização e de inoperância do Estado na alocação de recursos, equipamentos e organização operacional. Através desse Sistema todos os cidadãos têm direito a consultas, exames, internações e tratamentos nas Unidades de Saúde vinculadas ao SUS da esfera municipal, estadual e federal, sejam públicas ou privadas, contratadas pelo gestor público de saúde. Mas as possibilidades de garantia dos direitos sociais e diminuição dos problemas sociais relacionados à saúde esbarram em condições infra-estruturais inadequadas, sucateadas e incompatíveis com a demanda; em recursos humanos insuficientes e precarizados; em distanciamento das propostas do Movimento de Reforma Sanitária, que conseguiu imprimir a lógica da saúde pública no marco regulatório dessa política; em distanciamento da sociedade e das práticas democráticas reivindicadas, constantes na legislação, levando o que Krüger (2014, p.219) chama de “perda da radicalidade democrática”; em aproximação do mercado em todas as instâncias, incluindo a intervenção administrativa feita pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh),

criada pela Lei nº 12.550/2011, mesmo tendo projeto de lei rejeitado pela 14ª Conferência Nacional de Saúde em dezembro de 2011, passando a ser implementada em massa nos hospitais escolas das Universidades Federais; em oferta de serviços básicos insuficientes nos postos de saúde, através de programa precário e de precarização do trabalho, como o Programa de Saúde da Família; em descredenciamento de Unidades de Saúde da Família em todo território nacional; na transformação do SUS em política precária para atender mal a população mais vulnerável.

A assistência social foi ignorada pelo poder central, por longo período após a Constituição Federal de 1988, embora conste no parágrafo único do art. 194, que a organização da seguridade social compete ao Poder Público. Apesar da Lei Orgânica da Assistência Social ter sido promulgada em 1993, somente em 2004 foi instituída a Política Nacional de Assistência Social aprovada pela Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004. Essa política define o novo modelo de gestão para a política de seguridade social; apresenta diretrizes para efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado; define exigências para organização e prestação dos serviços socioassistenciais e requer maior capacidade técnica, política e ética dos gestores, trabalhadores e conselheiros da assistência social. Segundo Simões (2008, p.289), “Na LOAS, a assistência social é qualificada subjetivamente, do ponto de vista do cidadão; na LOSS, objetivamente, como política de Estado, a serviço da população”. Em 2005, entrou em vigor a Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS e em 2006, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS. A NOB/SUAS define como bases organizacionais do processo de gestão a matricialidade sócio familiar; a descentralização político-administrativa e territorialização; as novas bases para relação entre Estado e a sociedade civil; o financiamento; o controle social; a política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação. A NOB-RH/SUAS, aprovada pela Resolução CNAS Nº 269, de 13 de dezembro de 2006, integra uma política de capacitação dos trabalhadores públicos e da rede prestadora de serviços, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática, continuada,

sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, respeitadas as diversidades regionais e locais, e fundamentada na concepção da educação permanente. Mesmo com esse desenho, embora tardio, a assistência social se desenvolve de forma bastante residual. Os serviços e os programas não atendem nem 25% da população, que deveria ter acesso aos direitos. Além da manutenção e reforço do caráter filantrópico com serviços executados por entidades privadas, que funcionam de forma precária e ainda utilizam como fonte de recursos os benefícios recebidos pelos idosos e pessoas com deficiência, sendo essa condição para o atendimento. A refilantropização das políticas sociais (YAZBEK, 1993), que se configura em um retorno a práticas anteriores a instituição da política pública, apelando para responsabilização da família e da sociedade civil também compõe a estratégia operacional desenhada. Esse ranço é suscitado até mesmo nas bases organizacionais da gestão da política, que embora inovem incorporando elementos da realidade e ampliando noções adotadas como estruturantes do sistema operacional, alimentam uma ambiguidade muito útil à manutenção do status quo e à preservação do capitalismo.

Dessa forma, “a matricialidade sócio familiar” que define a família como “um conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade”, reconhecendo esse espaço como privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, precisando de cuidado e proteção, também atribui a família o papel de ser provedora de cuidados aos seus membros e de ser geradora de modalidades comunitárias de vida. Esse aspecto da gestão amplia a noção de família, considerando as relações familiares existentes na composição familiar da população. No entanto, fortalece o aspecto de desresponsabilização do Estado, quando delega a família, que já está em condição de vulnerabilidade social a responsabilidade por estar nessa condição e por sair do ciclo da pobreza, como se isso dependesse de vontade própria. Ou seja, a noção de família mesmo ampliada continua alinhada a perspectiva capitalista como um pilar insubstituível, inseparável e inevitável da estruturação societária. Dessa forma continua atrelada a sua origem como aspecto fundacional da sociedade capitalista e do

Estado moderno (ENGELS, 1984) e nesse sentido é um aspecto organizacional extremamente conservador, que dá espaço inclusive para proselitismos religiosos e ambivalências utilizáveis na passivização da sociedade.

A “descentralização político-administrativa e territorialização” prevê a “organização das ações em sistema descentralizado e participativo”, considerando além da articulação entre as esferas do governo, o funcionamento mediante a existência de conselho de composição paritária entre sociedade civil e governo; o fundo, que centraliza os recursos na área, controlado pelo órgão gestor e fiscalizado pelo conselho; o plano expressando a política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e com a rede socioassistencial. Ou seja, o conselho, o plano e o fundo são os elementos fundamentais de gestão da Política Pública de Assistência Social e deveriam funcionar articuladamente em função do objetivo de garantir o acesso determinado pela política pública. Mas, o conselho é cooptado ainda no seu nascedouro; o plano direcionado para ações mercantilizadas e assistencialistas, embora camufladas nos conceitos de participação, cidadania e direitos; e o fundo público tornado objeto de apropriação de forma privada, desviado para apropriação individual, através de entidades credenciadas como rede sociassistencial ou de outras formas encontradas para saquear os cofres públicos em benefício próprio ou do capital.

As “novas bases para relação entre Estado e sociedade civil” tem um apelo na participação da sociedade na formulação e no controle das ações, mas entende também como participação da sociedade civil a responsabilidade na execução dos programas através das entidades beneficentes, filantrópicas e ou caritativas. Ou seja, a noção de participação é ressignificada como parceria, oferta de serviços de forma complementar, assistencialista, filantrópica, benemerente. Dessa forma, se torna inviável e impossível atingir o campo da cidadania e dos direitos, configurando-se apenas como uma intenção, que não tem correspondência direta com a forma de implementação, via rede socioassistencial.

A “Política de Recursos Humanos” define o perfil do servidor da assistência social; a necessária qualificação teórico-técnico-operativo; a

constituição e composição de equipes, dentre outros aspectos relacionados. Além disso, trata da valorização do serviço público e de seus trabalhadores. Mas promove a precarização do trabalho e a anulação de seus preceitos, mantendo uma sistemática operacional que vai de encontro ao que é preconizado na política, para atender aos interesses internacionais e ou de manutenção do poder nacional.

Portanto, mesmo possuindo marco regulatório e sistema operacional instituído, a assistência social tem uma trajetória de desmontes, configurados na prestação de serviços pela rede socioassistencial, com atendimento via ONGs, provocando um deslocamento da ação para o âmbito privado, quando deveria ser do Estado, além da realização de ações pontuais, emergenciais e assistencialistas comprometendo a implementação da política definida na planificação central. Ou seja, transforma-se em letra morta quando se trata apenas de um dever ser distante do que é realizado. Além do mais, trata-se de política fragilizada quer seja pela natureza de sua ação e pelo seu público-alvo, quer seja pelos desafios que envolvem a proteção social, na sociedade capitalista. Não bastassem essas dificuldades de natureza constitutiva, atalhos ao empecilho de execução da lei são criados e transformados em barreiras intransponíveis no aspecto institucional como a mudança da legislação para isentar o Estado de cumprir o que preconiza a lei vigente.

3. A Seguridade Social e as leis que configuram seu desmonte

A Lei Orgânica da Seguridade Social - LOSS, Lei nº 8.212, sancionada em 24 de julho de 1991, trata da organização da Seguridade Social, institui o plano de custeio e dá outras providências. Essa lei teve seu texto original republicado em 11 de abril de 1996 e em 14 de agosto de 1998. Desde então sofreu muitas atualizações, vetos e modificações. A definição, princípios e diretrizes que constam do Art. 1º e parágrafo único não foram objeto de modificações, assim como os artigos 2º, 3º e 4º. No entanto, tornam-se letra morta se o Estado não destina recursos para sua implementação.

No Art. 1º, a definição de Seguridade Social enfatiza a integração entre as ações destinadas a assegurar o direito à saúde, à previdência e à assistência social. Esse conjunto integrado de ações nunca foi bem articulado. De forma que essas três políticas tiveram trajetórias independentes e diferentes. Até mesmo os princípios e diretrizes que norteiam a Seguridade Social assumem significados diferentes em cada uma das políticas. A “universalização da cobertura e do atendimento”, que se aplica à saúde referindo-se a qualquer cidadão que precise de atendimento, recebe na assistência uma adjetivação complementar ao sentido formal. Ou seja, A universalização na assistência social é para população em vulnerabilidade social e na previdência é para quem contribui de acordo com as regras. Dessa forma o mesmo princípio rege ações diferentes no âmbito da política. A “uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais”, não conseguiu equacionar essa disparidade. A “seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços” polemiza uma discussão muito tensa sobre o que é também chamado de discriminação positiva. De acordo com Simões (2008, p. 105) é o princípio mais complexo da seguridade, que tem desdobramento no princípio da equidade. É o que visa a seletividade tratar os desiguais de forma desigual, definindo as parcelas da população. A distributividade identifica os bens a serem disponibilizados para o acesso social. As políticas de cotas foram criadas como instrumento para operacionalizar esse princípio. A “irredutibilidade do valor dos benefícios”, que não podem ser inferiores a um salário mínimo levou a transfiguração do benefício em auxílios e bolsas, permanecendo apenas o Benefício de Prestação Continuada com característica compatível com essa diretriz. A “equidade na forma de participação do custeio” indica a responsabilidade de todos os indivíduos pelo custeio da seguridade de forma proporcional à renda obtida. Considerando a titularidade do direito, o conceito de equidade não se confunde com o de igualdade formal. A “diversidade da base de financiamento” institui três categorias de contribuintes: os que recebem remuneração pelo trabalho, cuja contribuição à seguridade é feita de forma compulsória com prestação descontada na folha de pagamento; as empresas ou pessoas físicas

que pagam a referida remuneração; e a União, os Estados e municípios, que destinam verba orçamentária aos respectivos fundos. Não há taxaço de impostos de grandes riquezas de forma diferenciada, ficando o custeio da seguridade social como uma carga tributária imposta a classe trabalhadora, que não consegue usufruir de acordo com suas necessidades, dadas as investidas do capital rentista pela apropriação do fundo público da seguridade. O “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados” é um princípio muito importante porque aponta para a superação da tecnocracia administrativa e reconhece o aspecto valorativo e político contido no poder deliberativo da população, através de instância representativa. Por meio dessa prerrogativa, a cooptação passou a dominar as estratégias de controle social das políticas, na maioria dos casos com instâncias de controle social que funcionam para legitimar a política e o poder instituído.

O Art. 2º refere-se à Saúde como direito de todos e dever do Estado, com atividades consideradas de relevância pública e com diretrizes e princípios estabelecidos, os quais preconizam o acesso universal e igualitário; o provimento das ações e serviços através de rede regionalizada e hierarquizada, integrados em sistema único; a descentralização, com direção única em cada esfera de governo; o atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas; a participação da comunidade na gestão, fiscalização e acompanhamento das ações e serviços de saúde e a participação da iniciativa privada na assistência à saúde, obedecidos os preceitos constitucionais.

O Art. 3º trata da definição e finalidade da Previdência Social e dos princípios e diretrizes cuja organização deve obedecer, quais sejam a universalidade de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição; o valor da renda mensal dos benefícios, substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado, não inferior ao do salário mínimo; o cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição, corrigidos monetariamente; a preservação do valor real dos

benefícios e a previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional.

O Art. 4º define a Assistência Social como política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social e define as diretrizes para sua organização, que consistem na descentralização político-administrativa e na participação da população na formulação e controle das ações em todos os níveis.

A partir do Art. 5º, ao longo desses vinte e sete anos, a lei original foi modificada por setenta leis; dezenove medidas provisórias, cinco leis complementares e duas resoluções. É um emaranhado de legislações que se sobrepõe, substitui, veta, revoga, modifica, institui novas regras, desfigura a legislação e compõe um conjunto de medidas que imobiliza a ação governamental e muda a trajetória da seguridade social preconizada na Carta Magna. A medida desse desmonte está nominada no quadro abaixo, organizado por ano e por instrumento de regulação.

Quadro 1: Cronologia de regulamentações modificadoras da LOSS

LEI	MEDIDA PROVISÓRIA	LEI COMPLEMENTAR	RESOLUÇÃO
Lei nº 8.213/1991 Lei nº 8.218/1991 Lei nº 8.315/1991		Lei Complementar nº 70/1991	
Lei nº 8.398/1992 Lei nº 8.436/1992 Lei nº 8.444/1992 Lei nº 8.540/1992			
Lei nº 8.619/1993 Lei nº 8.620/1993 Lei nº 8.647/1993 Lei nº 8.666/1993 Lei nº 8.742/1993			
Lei nº 8.861/1994 Lei nº 8.870/1994			
Lei nº 9.032/1995 Lei nº 9.063/1995 Lei nº 9.129/1995 Lei nº 9.249/1995	MP nº 1.002/1995		
Lei nº 9.394/1996 Lei nº 9.429/1996 Lei nº 9.430/1996		Lei Complementar nº 84/1996	

Lei nº 9.476/1997 Lei nº 9.506/1997 Lei nº 9.528/1997 Lei nº 9.532/1997			
Lei nº 9.615/1998 Lei nº 9.639/1998 Lei nº 9.711/1998 Lei nº 9.732/1998	MP nº 1.663-12/1998		
Lei nº 9.876/1999			
Lei nº 9.958/2000 Lei nº 9.983/2000 Lei nº 10.170/2000			
Lei nº 10.256/2001	MP nº 2.158-35/2001 MP nº 2.170-36/2001 MP nº 2.187-13/2001 MP nº 2.216-37/2001		
Lei nº 10.403/2002 Lei nº 10.406/2002 CC Lei nº 10.522/2002			
Lei nº 10.666/2003 Lei nº 10.684/2003			
Lei nº 10.887/2004			
Lei nº 11.098/2005 Lei nº 11.196/2005	MP nº 252/2005 MP nº 258/2005		Resolução do Senado Federal nº 26/2005
Lei nº 11.324/2006 Lei nº 11.345/2006	MP nº 316/2006	Lei Complementar nº 123/2006	
Lei nº 11.457/2007 Lei nº 11.488/2007 Lei nº 11.501/2007 Lei nº 11.505/2007	MP nº 351/2007 MP nº 358/2007		
Lei nº 11.718/2008	MP nº 447/2008 MP nº 449/2008	Lei Complementar nº 128/2008	
Lei nº 11.933/2009 Lei nº 11.941/2009 Lei nº 11.960/2009 Lei nº 11.977/2009 Lei nº 12.101/2009			
Lei nº 12.424/2011 Lei nº 12.470/2011 Lei nº 12.507/2011 Lei nº 12.513/2011	MP nº 529/2011		
Lei nº 12.692/2012 Lei nº 12.761/2012	MP nº 589/2012		
Lei nº 12.810/2013 Lei nº 12.873/2013	MP nº 619/2013		
Lei nº 13.097/2015 Lei nº 13.137/2015 Lei nº 13.183/2015 Lei nº 13.189/2015 Lei nº 13.202/2015 Lei nº 13.302/2015	MP nº 680/2015	Lei Complementar nº 150/ 2015	
			Resolução nº 10/2016
Lei nº 13.467/2017	MP nº 793/2017		

Lei nº 13.606/2018	MP nº 841/2018		
70 Leis	19 MPs	05 LCs	02 Resoluções

Fonte: Elaboração própria.

É notório que tantas investidas de desmonte revelam a tensão dessa disputa. Não fosse a resistência da sociedade, a ofensiva do capital, mediada pelo Estado, teria conseguido esse feito com menos esforço. Também é importante notar que as regulamentações em vigor a partir de 2016 foram sancionadas no contexto do Estado de exceção, que configura a conjuntura pós-golpe de 2016.

4. A regressão dos direitos e a Emenda Constitucional nº 95/2016

A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, que passou a vigorar na data de sua promulgação. A Emenda ao texto constitucional acrescentou nove artigos, arts. 106 a 114, que inviabilizam a execução da seguridade social nos moldes desenhados na Constituição Federal de 1988, congelando por vinte anos as despesas primárias, onde são alocados os investimentos em políticas públicas e de onde se extrai os recursos destinados à implementação da seguridade social. Esses recursos, que já eram parcos em relação à receita e ao volume da demanda, serão irrisórios, durante a vigência da citada Emenda. Os desmontes ocorrerão em série como já estamos presenciando. Cortes de serviços, redução de oferta, fechamento de órgãos, extinção de mecanismos de implementação, executados pelo governo ilegítimo, golpista, entreguista e usurpador de direitos fundamentais do povo brasileiro, conquistados com muita luta.

O Novo Regime Fiscal, instituído no Art. 106 da citada Emenda, irá vigorar por vinte exercícios financeiros, definido nos termos dos arts. 107 a 114. O Art. 107 contém 11 parágrafos, mais incisos correspondentes e estabelece limites individualizados para as despesas primárias em cada exercício e instâncias determinadas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O Art. 108 trata da possibilidade do Presidente da República propor projeto de lei complementar para alterar o método de correção dos limites para

os exercícios posteriores. O valor do limite deve ser referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo. O período considerado é de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere à lei orçamentária. Mas isso só será possível a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal. Ou seja, somente após dez anos da vigência será possível apresentar proposta de reajuste. Cada mandato presidencial terá permissão para fazer apenas uma alteração. A rigidez dessa regulamentação é uma característica marcante do propósito perverso de sua execução. O Art. 109 prevê vedações aos poderes da república implicados nessa normativa, inclusive de proposições legislativas, para o caso de descumprimento de limite individualizado. O Art. 110 estipula as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino, equivalendo à correção feita pela variação do INPC, a partir de 2018. O Art. 111 estabelece que a partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O Art. 112 traz dois incisos sobre as disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal, que tratam da não obrigatoriedade de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário; e da não revogação, suspensão ou dispensa do cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas. O Art. 113 define que a proposição legislativa criando ou alterando despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. O Art. 114 trata da suspensão por até vinte dias de proposição que acarrete aumento de despesa ou renúncia de receita para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal e a requerimento de um quinto dos membros da Casa.

Com essa normativa, a seguridade social será um conceito decorativo, sem funcionalidade no campo da execução.

Para deixar o desmonte bem configurado a Resolução nº 10/2016 suspende nos termos do art. 52, inciso X da CF/88, a execução do inciso IV do art. 22 da Lei nº 8.212/1991, que diz,

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

[...]

IV - quinze por cento sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, relativamente a serviços que lhe são prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho.

Ou seja, as grandes fortunas não serão taxadas, ficando isentas de contribuição à seguridade social. Um ano e meio já se passou depois de promulgado o congelamento dos gastos sociais e a medida da destruição já pode ser mostrada e projetada até mesmo por órgãos oficiais como IPEA e IBGE, comprovando a ampliação da miséria, que atinge as camadas sociais mais vulneráveis. Portanto, a Emenda Constitucional nº 95/2016 precisa ser revogada.

5. CONCLUSÕES

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo e as ações governamentais destrutivas da cidadania constituem-se em golpe fatal na nação. A conjuntura política é “altamente desagregadora” (GRZYBOWSKI, 2018), mas a mobilização social e política precisa dar voz a indignação com essa situação, que coloca o país cada vez mais em uma posição de subalternidade.

O sistema tributário brasileiro acentua as desigualdades no país, agravando as “distâncias entre pobres e ricos, mulheres e homens, negros e brancos” (SALVADOR, 2014, p.8). Uma enorme carga tributária, com altos impostos e contribuições no consumo incide sobre os trabalhadores, potencializando a concentração de renda e riqueza e eliminando a possibilidade de redistribuição. A crescente desigualdade social é agravada

pelo processo intenso de imigrantes, que chegam ao Brasil em busca de condições dignas de sobrevivência. Esse também é um público alvo das políticas sociais, que se avoluma nos acampamentos de acolhida, organizados por entidades filantrópicas e caritativas, que promovem a intermediação entre os órgãos públicos e a população afetada. Esse fenômeno do deslocamento humano intensificado nesse contexto de crise está sendo objeto de ação humanitária e ou de caridade, quando deveria ser de política pública. A equação ficará difícil de ser resolvida, pois a tendência é aumentar a demanda ainda mais, devido ao contexto de crise e após a vigência da EC 95/2016. Já é mensurável a intensificação do desmonte da proteção social e as consequências perversas sobre a sociedade.

Quando se pensava que o pior a acontecer à política social seria a transferência da responsabilidade estatal para a sociedade civil, através dos diversos mecanismos de privatização e da “dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços” (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p. 159), o requinte da perversidade ainda suportou mais desmontes, configurados na Emenda Constitucional 95/2016. Essa legislação juntamente com a reforma trabalhista e a da previdência em curso propiciam um retrocesso histórico anterior à conquista dos direitos, resultado de muita luta e resistência da classe trabalhadora.

Portanto, embora pareça incontornável essa situação é preciso acreditar que ainda será possível revertê-la. Pois se há algum ganho social nesse processo, com certeza a consciência da necessidade dessa luta é um deles. A sociedade clama por direitos. Embora ainda não faça isso em movimentos massivos, haverá de construir estratégias coletivas de luta contra os desmandos do capital. Os tempos são de luta, de intensificar a resistência e contribuir com a transformação dessa sociedade.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

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

_____. **Lei de Diretrizes Orçamentárias** (Lei Nº 10.707/Lei Nº 10.934/Lei Nº 11.178/Lei Nº 11.439).

_____. **Lei Orçamentária Anual** (Lei Nº 10.837/Lei Nº 11.100/Lei Nº 11.306/Lei Nº 11.451).

_____. Lei nº 8.212/1991, **Lei Orgânica da Seguridade Social/LOSS**.

_____. Lei nº 8.742/1993 e nº 12.435/2011, **Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS**.

_____. Lei nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990, **Lei Orgânica da Saúde/LOS**.

_____. Lei nº 3.807/1960, **Lei Orgânica da Previdência Social/LOPS**.

_____. **Emenda Constitucional nº 95/2016**.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 9. ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1984.

GRZYBOWSKI, C. **Onde está o seu autoritarismo?** Jornal Ibase, Rio de Janeiro, 11/06/2018.

KRÜGER, T. R. SUS: da perda da radicalidade democrática ao novo desenvolvimentismo. **Katálysis**, Florianópolis, v. 17, n. 2, p. 218-226, jul./dez. 2014.

MOTA, A.E.M. A regressão civilizatória e as expropriações de direitos e das políticas sociais. **Argumentum**, Vitória, v. 9, n. 3, p. 30-36, set./dez. 2017.

PEREIRA, P. A. Proteção social contemporânea: cui prodest? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013.

SALVADOR, E. **As Implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas Desigualdades de Renda**. Brasília: INESC: OXFAM, 2014.

SIMÕES, C. **Curso de Direito do Serviço Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

