



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

RAYANNE MARQUES PEREIRA DO EGITO

**PREVIDÊNCIA SOCIAL EM CONTRARREFORMA: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA
PREVIDENCIÁRIA NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO**

RECIFE
2023

RAYANNE MARQUES PEREIRA DO EGITO

**PREVIDÊNCIA SOCIAL EM CONTRARREFORMA: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA
PREVIDENCIÁRIA NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre(a) em Serviço Social. Área de concentração: Serviço Social, Movimentos Sociais e Direitos Sociais

Orientador (a): Juliane Feix Peruzzo

RECIFE

2023

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Egito, Rayanne Marques Pereira do.

Previdência Social em contrarreforma: uma análise da política previdenciária nos governos Temer e Bolsonaro / Rayanne Marques Pereira do Egito. - Recife, 2023.

137f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2023.

Orientação: Juliane Feix Peruzzo.

Inclui referências.

1. Previdência social; 2. Crise capitalista; 3. Contrarreforma da previdência social; 4. Políticas sociais. I. Peruzzo, Juliane Feix. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central

RAYANNE MARQUES PEREIRA DO EGITO

**PREVIDÊNCIA SOCIAL EM CONTRARREFORMA: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA
PREVIDENCIÁRIA NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre(a) em Serviço Social. Área de concentração: Serviço Social, Movimentos Sociais e Direitos Sociais

Aprovada em: 31/08/2023

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Juliane Feix Peruzzo (Orientadora)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dra. Helena Lucia Augusto Chaves (Examinadora Interna)

Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Juliana Teixeira Esteves (Examinadora Externa)

Universidade Federal de Pernambuco

Angela Santana do Amaral (Suplente Examinadora Interna)

Universidade Federal de Pernambuco

Marcelo Sitcovsky Santos Pereira (Suplente Examinador Externo)

Universidade Federal da Paraíba

*Aos meus pais, pela dedicação, ensino e amor incondicionais
À minha avó, pelo amor ainda tão presente (In memoriam)*

AGRADECIMENTOS

Quem caminha sozinho nem sempre vai mais longe. Este trabalho de dissertação expressa, direta e indiretamente, a sentença anterior. Ele foi feito por muitas mãos, aparentemente invisíveis, mas que estiveram ao meu lado, não apenas na conclusão desta etapa, mas também em toda a minha vida, a quem eu não poderia deixar de expressar a minha gratidão.

Agradeço à Deus, sem o qual eu jamais teria chegado até aqui. Sua graça, Sua misericórdia e Sua bondade, foram e tem sido fiéis companheiras de caminhada. Ele é o começo, o meio e o fim pelo qual todos os agradecimentos que seguirão adiante são possíveis. E à Cristo, minha esperança. À Ele, pois, toda glória!

Agradeço aos meus pais, a quem chamo carinhosamente de mãezinha e paizinho. No amor, no trabalho e na dedicação, eles têm sido referências de graça, cuidado e afeto. Aprendi o que aprendi com os ensinamentos deles. Sou o que sou pelo exemplo deles.

Agradeço aos meus irmãos Poliana, João Pedro e Rannyele. Em especial, às minhas irmãs Poliana, pelo amor, entrega e companheirismo. E Rannyele, cuja generosidade e amizade tenho desfrutado diariamente desde que nasci. Não sei o que seria de mim sem a sua mão para segurar a minha.

Agradeço ao meu esposo, meu companheiro de jornada, Rafael. Seu amor, seu incentivo e seu suporte, foram e têm sido imprescindíveis em minha vida. Espero ter muitos anos ao seu lado para retribuir, pelo menos 10%, do que recebo diariamente.

Agradeço à minha orientadora, Juliane Feix Peruzzo, cuja compreensão, paciência, direção e orientação foram essenciais para a construção desta pesquisa. Sua disponibilidade e atenção dispensadas ao longo dos últimos três anos serão sempre lembradas.

Agradeço aos meus amigos e irmãos na fé, aqui cito: Pamela, Zé, Deborah, Silas, Mikael e Priscilla, a quem eu não poderia deixar de agradecer neste espaço, cujo apoio, carinho e orações têm sido um presente diário.

Agradeço a minha colega de turma e amiga, Danielle. A jornada do mestrado não teria sido a mesma sem a sua amizade e companheirismo.

Agradeço às professoras e professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba. Seus ensinamentos ficarão sempre guardados.

Agradeço às professoras que aceitaram o convite em compor a banca deste trabalho e por quem eu me sinto honrada de ter sido avaliada.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Pernambuco, que abriu as portas para mim na terra que foi meu lar por quase três anos. Agradeço juntamente ao CNPq, sem o qual esta pesquisa não seria possível.

Por fim, agradeço a todos que, direta e indiretamente, passaram por minha vida e contribuíram para a finalização desta etapa tão difícil e recompensadora.

O desejo que move os poetas não é ensinar, esclarecer, interpretar. O desejo que move os poetas é fazer soar a melodia esquecida. (ALVES *apud* CERVANTES-ORTIZ, 2005, p.23)

RESUMO

A presente dissertação analisa as medidas de contrarreforma da política de previdência social no Brasil, empenhadas nos contextos dos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), sob o aprofundamento da ofensiva neoliberal. Para alcançarmos este fim, realizamos uma pesquisa bibliográfica e análise documental, cuja matriz teórico-metodológica é o materialismo histórico-dialético. Através da leitura de obras clássicas e contemporâneas, periódicos, dissertações e teses. Além de documentos emitidos pelo governo federal, quais sejam: Propostas de Emendas Constitucionais (PECs), Emendas Constitucionais (ECs), Medidas Provisórias (MPs), dentre outros. A relevância desta pesquisa se dá em contribuir para a interpretação das determinações sociais e históricas e tendências da seguridade social brasileira. Além de auxiliar na formação do Assistente Social e área afins para a análise crítica das políticas sociais, permitindo com que estes se aproximem aos fundamentos da economia política, compreendendo, sobretudo, as tendências da previdência social. Os resultados da pesquisa permitem concluir que todas as “reformas” previdenciárias compuseram o pacote de medidas de socorro ao capital e se prestaram a reduzir os direitos, dificultando o acesso a aposentadoria em proveito do capital financeiro, impelindo os trabalhadores para a previdência complementar, dito de outra forma: a previdência privada.

Palavras-chaves: Previdência Social; Crise Capitalista; Contrarreforma da Previdência Social; Políticas Sociais.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the counter-reform actions of the social security policy in Brazil, committed in the contexts of the governments of Michel Temer (2016-2018) and Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), under the deepening of the neoliberal offensive. To achieve this end, we carried out a bibliographical research and documental analysis, whose theoretical-methodological matrix is the historical-dialectical materialism. Through the reading of classic and contemporary works, periodicals, dissertations and theses. In addition to documents issued by the federal government, namely: Proposed Constitutional Amendments, Constitutional Amendments, Provisional Measures, among others. The relevance of this research lies in contributing to the interpretation of social and historical determinations and trends in Brazilian social security. In addition to assisting in the education of Social Workers and related areas for the critical analysis of social policies, allowing them to approach the foundations of political economy, including, above all, social security trends. The results of the research allow us to conclude that all social security “reforms” made up the package of actions to help capital and served to reduce rights, making it difficult to access retirement in favor of financial capital, impelling workers to supplementary social security, said in another way: private pension.

Keywords: Social Security; Capitalist Crisis; Social Security Counter-reform; Social Politics.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | | |
|---------------------|--|-----|
| Quadro 1 – | Algumas medidas que foram alteradas na EC n. 20/1998..... | 74 |
| Quadro 2 – | Algumas medidas que foram alteradas na EC n. 41/2003 no tocante a EC n. 20/1998..... | 81 |
| Quadro 3 – | Mudanças na política previdenciária no governo Dilma Rousef..... | 85 |
| Quadro 4 – | Algumas medidas que foram alteradas na EC n.103/2019..... | 118 |
| Gráfico 01 – | Valor desvinculado pela DRU do Orçamento da Seguridade Social no período de 2011-2018..... | 92 |
| Gráfico 02 – | Gastos com as políticas de Saúde e Educação no período de 2008-2017..... | 98 |
| Gráfico 03 – | Orçamento da União em 2020..... | 123 |
| Gráfico 04 – | Orçamento da União em 2021..... | 124 |

LISTA DE TABELAS

| | | |
|--------------------|--|-----|
| Tabela 01 – | Receitas e despesas da Seguridade Social no período de 2008-2018..... | 93 |
| Tabela 02 – | População total em idade ativa, ocupada e desocupada no período de 2012-2018..... | 94 |
| Tabela 03 – | Evolução do teto de gasto no governo federal no período de 2017-2019..... | 97 |
| Tabela 04 – | Despesas com a Seguridade Social no período de 2010-2018 (valores correntes, em R\$ milhões) | 99 |
| Tabela 05 – | Indicadores do mercado de trabalho no período de 2019-2021..... | 111 |
| Tabela 06 – | Evolução do valor da pensão por morte..... | 117 |
| Tabela 07 – | Benefícios previdenciários concedidos no período de 2019-2021..... | 119 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPT – Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAPs – Caixas de Aposentadoria e Pensão

CCSL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CEME – Central de Medicamentos

CF – Constituição Federal

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras

CONAQ – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Quilombolas

CONFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

DRU – Desvinculação de Receitas da União

EC – Emenda Constitucional

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FP – Fator Previdenciário

FRGPS – Fundo do Regime Geral da Previdência Social

FSE – Fundo Social de Emergência

FUNABEM – Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor

FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensão

IAPAS – Instituto Nacional de Administração da Previdência Social

IAPB – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários

IAPC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes

IAPE – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Estivadores

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPASE – Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado

IAPFESC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos

IAPETEC – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Empregados em Transportes de Carga

IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários

IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS -Instituto Nacional de Seguro Social

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

MBL – Movimento Brasil Livre

MMC – Movimento das Mulheres Camponesas

MP – Medida Provisória

MPL – Movimento Passe Livre

Mongeral – Montepio Geral dos Servidores do Estado

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MTD – Movimento dos Trabalhadores por Direitos

MTST – Movimento dos Trabalhadores sem Teto

N. – Número

PDRE – Plano Diretor de Reforma do Estado

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PMDB – Partido Democrático Brasileiro

PPS – Partidor Popular Socialista

PRORURAL – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural

PT – Partido dos Trabalhadores

RGPS – Regime Geral da Previdência Social

RPPS – Regime Próprio da Previdência Social

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SUMÁRIO

| | | |
|----------------|---|-----------|
| 1. | INTRODUÇÃO..... | 18 |
| 2. | CRISE CAPITALISTA, ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS..... | 25 |
| 2.1 | O padrão fordista-keynesiano e os chamados “anos de ouro” do capitalismo..... | 25 |
| 2.2 | Crise dos anos 1970: fundamentos e “saídas” do capital..... | 31 |
| 2.3 | A crise nas economias dependentes e a particularidade brasileira..... | 38 |
| 3. | PREVIDÊNCIA SOCIAL: ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS..... | 51 |
| 3.1 | Um breve histórico da política de previdência social no Brasil..... | 51 |
| 3.2 | A política de previdência social no contexto da Constituição Federal de 1988..... | 57 |
| 3.3 | Previdência social em contrarreforma..... | 61 |
| 3.3.1 | <i>Os primeiros passos para as contrarreformas da previdência social.....</i> | 61 |
| 3.3.2 | <i>Contrarreforma previdenciária no governo Fernando Henrique Cardoso.....</i> | 66 |
| 3.3.3 | <i>Contrarreforma previdenciária no governo de Luís Inácio Lula da Silva.....</i> | 74 |
| 3.3.4 | <i>Contrarreforma previdenciária no governo de Dilma Rousseff.....</i> | 82 |
| 4. | A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DE INTENSIFICAÇÃO DO AJUSTE FISCAL..... | 88 |
| 4.1 | Do golpe de 2016 ao governo Temer: intensificação do ajuste fiscal..... | 88 |
| 4.1.1 | <i>Medidas de intensificação do ajuste fiscal no governo Temer.....</i> | 91 |
| 4.1.1.1 | <i>Renovação e ampliação do percentual da Desvinculação de Receitas da União – DRU.....</i> | 91 |
| 4.1.1.2 | <i>Contrarreforma Trabalhista.....</i> | 93 |
| 4.1.1.3 | <i>Novo Regime Fiscal e a PEC do Teto de Gastos.....</i> | 96 |
| 4.1.1.4 | <i>Proposta de contrarreforma previdenciária no governo Temer.....</i> | 99 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 4.2 | Particularidades do Governo Bolsonaro: uma análise crítica dos primeiros anos de governo..... | 105 |
| 4.2.1 | <i>Contrarreforma previdenciária no governo Bolsonaro.....</i> | 113 |
| 4.2.2 | <i>Argumentos para contrarreformar a previdência social.....</i> | 121 |
| 5. | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 127 |
| | REFERÊNCIAS..... | 131 |

1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação analisa as medidas de contrarreforma da política de previdência social empenhadas no contexto dos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), impelidas sob o aprofundamento da ofensiva neoliberal – referida por alguns autores como ultraneoliberalismo. Neste sentido, identificamos e analisamos as legislações e propostas de legislações que tencionaram contrarreformar a política previdenciária neste período, do mesmo modo que, apreendemos alguns componentes endógenos e exógenos fundamentais à compreensão deste processo. Isso posto, problematizamos as medidas de socorro ao capital em crise desde anos de 1970, sob o qual a contrarreforma previdenciária brasileira se insere a partir de meados dos anos 1990. Nesta continuidade, fizemos um resgate da política previdenciária brasileira, situando-a, sobretudo, após o marco de grande relevância para a história nacional e para os direitos sociais, a Constituição Federal de 1988.

Apanhamos essa realidade do contexto brasileiro inserindo-a no plano internacional, quando no início da década de 1970, após o esgotamento dos chamados “anos gloriosos” do capital, desponta a atual crise. Desde então, houve uma resposta contundente do capital à queda da taxa de lucros neste período, trazendo como saída medidas materializadas pelas políticas e ajustes neoliberais, a reestruturação produtiva por meio da alteração no processo de trabalho e a hipertrofia do capital financeiro. Neste contexto, a retomada da taxa de lucros significou a desvinculação do crescimento e do pleno emprego que sustentavam o pacto dos anos anteriores, representando o ponto de partida para o período regressivo para os trabalhadores.

Os reduzidos índices de crescimento com altas taxas de inflação deste período foram amplamente utilizados pelos neoliberais como argumentos para a crítica ao estabelecimento do Estado social no pós-guerra. Para eles, a intervenção estatal nas relações de trabalho, a expansão da proteção social e poder excessivo dos sindicatos e do movimento operários foram os principais propulsores da crise. Com base em tais argumentos, os neoliberais defenderam uma programática que impusera um novo padrão de acumulação – a financeirização – que reduziria drasticamente o Estado

social, atacando os direitos sociais e trabalhistas transformando-os em mercadorias à serviço do capital.

É no contexto da financeirização do capital que as propostas de ajustes das economias de vários países se fizeram presentes, estendendo a lógica das finanças para a totalidade da vida social, conformando uma sociabilidade na qual as políticas sociais sejam mínimas a fim de que concretize a realização de superlucros do capital. Este processo é substanciado nas contrarreformas das políticas sociais.

No Brasil, os fundamentos deste contexto estão assentados em sua condição de economia dependente. Deste modo, o que observamos a partir dos anos 1990, com o Consenso de Washington e, na sequência, com as diretrizes neoliberais e ultraneoliberais, endossadas pelos organismos internacionais – Banco Mundial, FMI, Banco Central, dentre outros – são medidas regressivas de direitos e políticas sociais que adquirem a condição de novas expropriações e contribuem para o aprofundamento da superexploração da força de trabalho (MOTA, 2017).

Não obstante, estes processos ocorrem em meio a tentativa tardia de construção de direitos sociais que propunha a Constituição Federal de 1988. Este último, tratou-se, portanto, de um marco histórico que culminara num dos maiores avanços para os direitos sociais brasileira: o sistema de seguridade social. Conquanto, ao passo que buscou pautar os interesses da classe trabalhadora no que tange a ampliação dos seus direitos representados pelos três segmentos – saúde, assistência e previdência –, esta tem sido alvo das políticas de cunho neoliberal desde a sua promulgação, resultando para os trabalhadores em duros ataques às políticas sociais.

Diante desse cenário, é inegável que seguridade social prevista na Constituição Federal de 1988 não foi implementada na sociedade brasileira tal como fora prevista. Antes, esta vem passando por “reformas” das quais podem ser constadas através dos processos de fragmentação, focalização e privatização das políticas que compõem esse sistema de proteção. Este processo, tem possibilitado a abertura da financeirização das políticas sociais – dentre elas, da previdência social, através dos fundos privados de pensão, que vem ganhando fôlego na prestação dos serviços previdenciários sob a forma de previdência complementar, constituindo-se na mercantilização da política previdenciário em benefício do capital do financeiro.

Assim, na busca por novos espaços de valorização, o capital financeiro propõe uma reformulação regressiva dos direitos previdenciários, da saúde, da educação, dentre outros. No tocante a financeirização das políticas, a previdência social é, sem dúvidas, o grande carro-chefe (BRETTAS, 2020). As Emendas Constitucionais n. 20 e 41, respectivamente, dos anos 1998 e 2003, adotadas pelos governos Fernando Henrique Cardosos e Luís Inácio Lula da Silva, aumentaram o tempo de trabalho e de contribuição e a idade requerida para aposentadoria; reduziram tetos previdenciários; subtraíram os direitos à aposentadoria integral e à isonomia salarial e instituíram a contribuição previdenciária para os já aposentados. A EC n. 20 foi destinada aos Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e a EC n. 41 foi dirigida ao Regime dos servidores públicos. Por conseguinte, o governo Dilma encaminha em 2013, a terceira etapa da *contrarreforma permanente* (CISLAGHI, 2019) da previdência social, aprovando o Fundo de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais (Funpresp) e em 2014, com a aprovação das MPs 664 e 665.

O contexto específico em que se verificam as “reformas” no sistema previdenciário brasileiro só pode ser compreendida à luz dos processos de ajuste estrutural e da reorientação do papel do Estado de cunho neoliberal, em que este se impõe enquanto agente dos interesses da classe dominante para retomada de lucros, a que nos referimos. Nesta continuação, assistimos durante este processo, ao esgotamento da sustentação da política de governo do Partido dos Trabalhadores, em cujo ápice se expressa no golpe midiático-jurídico-parlamentar que resulta no *impeachment* da presidente eleita Dilma Rousseff em 2016.

Após o golpe, vivemos uma nova conjuntura de intensificação do ajuste fiscal e ataques aos direitos sociais e trabalhistas. Desde então, por meio do governo de Michel Temer, vice de Rousseff, representante da burguesia tradicional no Brasil, o país atravessa sua própria fase de aprofundamento das medidas neoliberais, dita ultraneoliberal, cujas investidas tencionaram restringir o alcance das políticas sociais e representaram um regresso para a legislação da trabalhista. Dentre as principais medidas no que tange a intensificação dos mecanismos de exploração dos trabalhadores foram a aprovação da “Reforma” Trabalhista (Lei n. 13.467/2017), a ampliação e aumento do percentual da DRU (Desvinculação de Receitas da União), o Novo Regime Fiscal (EC n. 95/2016), a proposta de “reforma” da previdência (PEC 287/2016) dentre outras.

Esta conjuntura culmina na vitória eleitoral do candidato de ultradireita Jair Messias Bolsonaro à presidência da República em 2018. Bolsonaro assume a presidência em 2019 e anuncia como Ministro da Fazenda Paulo Guedes, tendo como principal medida após a sua posse o anúncio de uma contrarreforma previdenciária ainda mais contundente do que as anteriores, a PEC 06/2019, mais tarde consubstanciada na EC n. 103/2019.

Portanto, para fins do estudo que por ora é apresentado, delimitamos o período correspondente aos governos Michel Temer (2016-2018) e de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). A escolha por este período se justifica por dois motivos: 1) como mencionamos anteriormente, é neste período que se registra o aprofundamento da ofensiva neoliberal, expressa pelas medidas de austeridade fiscal diante do cenário de crise política e recessão econômica; e, 2) por se configurar o período com as propostas de contrarreformas previdenciárias mais duras já registradas na legislação desde a Constituição Federal.

Contextualizadas essa conjuntura, problematizamos as seguintes questões: *quais foram os retrocessos na política previdenciária nos governos Temer e Bolsonaro? Quais os argumentos divulgados neste período para justificar a necessidade das “reformas”? E ainda, a quem interessa as “reformas” previdenciárias?*

Para realização da pesquisa, tencionando a aproximação desta realidade na perspectiva da totalidade dos fatos, utilizamos o método de análise da teoria social crítica, cuja matriz teórico-metodológica é o materialismo histórico-dialético. Dando importância a contradição, a mudança, a processualidade das relações entre o singular, o particular e o universal. Para tanto, situamos a política previdenciária brasileira no contexto histórico do plano internacional de crise que se arrasta desde a década de 1970, permeando-a de interesses e conflitos travados no seio do sistema capitalista, pela apropriação da riqueza produzida. Dessa forma, foi possível apreender as determinações históricas, econômicas e políticas que envolvem a configuração da previdência social na atualidade, bem como o desmonte dos direitos sociais.

Portanto, a fim de apanharmos o contexto de contrarreformas da política previdenciária brasileira, a partir de aproximações sucessivas do objeto – a saber, a

política de previdência social – realizamos a análise deste real tencionando alcançar a essência do fenômeno que buscamos apreender através da mediação dos conhecimentos produzidos pela literatura, por meio, principalmente, da pesquisa bibliográfica e documental.

Quanto à revisão bibliográfica, privilegamos as leituras clássicas e contemporâneas, primando mediar a interpretação no tocante a construção sócio-histórica em que se assenta o objeto de pesquisa. Para tanto, revisamos os conteúdos que discorrem acerca da crise capitalista, medidas de recuperação do capital e transformações societárias. Realizando as devidas intersecções no que se refere a nossa formação social, a construção da Constituição Federal de 1988 e com a política de previdência social.

Quanto à revisão documental, analisamos as legislações – Emendas Constitucionais (ECs), Propostas de Emendas Constitucionais (PECs), Medidas Provisórias (MPs), dentre outros documentos emitidos pelo Governo Federal. Por conseguinte, analisamos os portais de notícias e relatórios, a saber: Relatórios de Análise da Seguridade Social dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil da Fundação ANFIP, Aspectos Fiscais da Educação no Brasil e Aspectos Fiscais da Saúde no Brasil do Tesouro Nacional. Além de outros documentos oficiais como: Uma Ponte para o Futuro, do PMDB e Um Ajuste Justo emitido pelo Banco Mundial.

A motivação por este objeto está ancorada em três razões: 1) sua existência no real, sendo observada no cotidiano de milhões de trabalhadores cercados pela incerteza de que se irão de fato se aposentar algum dia, alguns dos quais viram a previdência social ser contrarreformadas todas estas vezes sem, contudo, estar aposentado ainda nos dias de hoje; 2) o acúmulo de estudos e discussões na área de ajuste fiscal, fundo público e políticas sociais desde a graduação, através da participação do Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais – GEAPS/UEPB, que mais tarde resultou no Projeto de Pesquisa do Programa de Iniciação Científica intitulado “*Capital Financeiro e Fundo Público*” em 2018 e no Trabalho de Conclusão de Curso “*Ajuste Fiscal, Apropriação do Fundo Público e as Inflexões na Seguridade Social*” em 2019, e por fim 3) as inquietações frente ao atual contexto de crise sanitária, política e econômica.

A relevância desta pesquisa se dá em contribuir para a interpretação das determinações sociais e históricas e tendências da seguridade social brasileira. Além de auxiliar na formação do Assistente Social e área afins para a análise crítica das políticas sociais, permitindo com que estes se aproximem aos fundamentos da economia política, compreendendo, sobretudo, as tendências da previdência social.

A fim de respondermos as questões acima mencionadas, do ponto de vista teórico metodológico, dividimos este trabalho em três capítulos e as considerações finais.

No primeiro capítulo, discorremos acerca da crise estrutural da década de 1970 e as implicações para as políticas sociais. Para tanto, fizemos um resgate histórico do regime de acumulação fordista e do modo de regulação keynesiano, considerando que a combinação destes propiciaram o desenvolvimento dos “anos de ouro” do capitalismo e da expansão das políticas sociais. Feito este resgate, recuperamos os aspectos estrutural da crise e das medidas para retomada da taxa de lucros neste contexto. Em seguida, refletimos sobre os efeitos das crises nas economias dependentes e em particular, no Brasil, abordando os rebatimentos desta nas políticas sociais brasileiras.

No segundo capítulo, nos debruçamos sobre a política previdenciária brasileira. Para isso, discorremos brevemente, sobre a política da previdência social no Brasil – história, avanços e conquistas para os trabalhadores. Nesta continuidade, a contextualizamos na formulação da Constituição Federal de 1988, entendendo esta última enquanto um marco da legislação social do país com a implantação do conceito de seguridade social. Situando-a, mais tarde, no período de retrocessos de projetos e propostas de Emendas Constitucionais todas elas partícipes da conjuntura de ajuste fiscal permanente (PELAEZ, 2020) inaugurados na pós Constituição. Assim, situamos os primeiros passos para as “reformas” da previdência no Brasil e explicitamos as mudanças empenhadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso e nos governos petistas de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

No terceiro e último capítulo, tratamos da política de previdência no contexto de intensificação do ajuste fiscal. Situando-a nos governos de Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro, que representaram direta e abertamente os interesses da

burguesia tradicional e do capital financeiro ao implementarem mudanças na legislação social que beneficiaram unicamente o capital.

E por fim, nas considerações finais, em que foi realizada algumas sínteses e mediações do objeto de pesquisa deste trabalho.

2. CRISE CAPITALISTA, ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS

Para análise das transformações societárias em curso, partimos do reconhecimento de que, dentre os fenômenos próprios do modo de produção tipicamente capitalista, as crises cíclicas são constitutivas da sua dinâmica de reprodução (para Marx as crises são de superprodução e ela aparece de forma cíclica), “[...] não existe capitalismo sem crise” (NETO, 2012, p.415) e, antes de anteciparem um fim ao capitalismo, estas suscitam tendências de uma nova e mais complexa fase de acumulação a fim de superá-las.

As mudanças recentes que redesenharam o capitalismo contemporâneo vêm sendo vivenciadas desde meados dos 1970, quando a fase expansiva do capitalismo maduro apresentou sinais de esgotamento, tendo ocorrido quando a taxa média de lucro expressou o exaurimento do padrão de acumulação rígido. No entanto, mais do que elementos de continuidade às crises anteriores, esta apresentou um conteúdo diferenciado, suscitando uma série de medidas para além da inauguração de um novo padrão de acumulação (flexível), como a adoção do ideário neoliberal e a financeirização do capital.

No Brasil, do ponto de vista deste quadro de crise, a década de 1990 foi marcada pelo aprofundamento das características desse processo. As principais estratégias propostas pelas lideranças políticas, como saída da crise, referem-se à determinação de novas funções do Estado e à inserção do país no plano internacional para recuperação do seu crescimento econômico. Tais medidas foram, nesse contexto, propiciadas por meio de desregulamentações, privatizações e flexibilizações, além da elevação da taxa de desemprego e do contingenciamento dos gastos sociais (GONÇALVES *et al.* 2018). Em síntese, tais medidas atingiram fundamentalmente os direitos sociais.

Para apanhar os rebatimentos de tais medidas para as políticas sociais no Brasil, faz-se necessário retomarmos o período do século XX quando estas características despontam com o esgotamento do padrão fordista-keynesiano.

2.1 O padrão fordista-keynesiano e os chamados “anos de ouro” do capitalismo

Os primeiros anos do século XX foram marcados por um longo período de recessão econômica, sobretudo em 1929, com a quebra da bolsa de Nova Iorque e a Grande Depressão (1929 a 1932), irrompendo a primeira grande crise do capital. Suas sequelas foram gigantescas, envolvendo todo o globo, reduzindo, neste período, o comércio mundial em um terço do que era antes. Uma forte crise econômica, com desemprego em massa, forte queda de renda, queda na taxa de lucro e, com isso, a perda de credibilidade dos pressupostos liberais. (SALVADOR, 2010).

Foi nesse contexto de crise econômica mundial que as convicções de John Maynard Keynes ganharam força e escopo. Em sua clássica obra intitulada *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, publicada em 1936, Keynes defendeu uma maior intervenção estatal na economia tencionando reativar a produção. Desse ponto de vista, Keynes preocupava-se em alcançar a saída da crise dentro dos limites próprios do capitalismo. Nesta continuidade, o Estado para Keynes tornava-se produtor e o regulador das relações econômicas e sociais, cabendo a este o papel de recuperar o equilíbrio econômico. Para o autor, tal intervenção se daria pelas vias do pleno emprego e maior igualdade social, através do incremento das políticas sociais.

Nessa conjunção, o keynesianismo associou-se ao pacto fordista – combinando produção em massa e consumo de massa. Por consequência, após o fim Segunda Guerra Mundial, em 1945, ocorre o *boom* dos bens de consumos duráveis e de produção. Este longo período de expansão se estendeu de 1945 a 1973 e teve como base “um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo” (HARVEY (2004, p.119). Para Harvey (2004), somente com a intervenção do Estado, segundo as orientações keynesianas, que o fordismo alcançou sua maturidade. É neste cenário que ocorre a expansão da demanda, o aumento da taxa de lucros, além da elevação no padrão de vida das massas, sobretudo, estadunidenses e europeus, nomeada por alguns estudiosos como a “a idade de ouro” do capitalismo (MANDEL, 1982), período em que os países de capitalismo avançado alcançaram fortes taxas de crescimento econômico.

A expansão do pós-guerra dependeu, nesse contexto, de uma série de compromissos e reposicionamentos por parte dos principais atores do processo de desenvolvimento capitalista – sindicatos, entidades empresariais, organizações de

seguridade social e, em especial, o Estado. Quando da combinação do fordismo maduro e administração keynesiana pautada pela manutenção do pleno emprego decorrem os pilares da acumulação do pós-guerra, em que

O Estado teve de assumir novos (keynesianos) papéis e construir novos poderes institucionais; o capital corporativo teve de ajustar as velas em certos aspectos para seguir com suavidade a trilha da lucratividade segura, e o trabalho organizado teve de assumir novos papéis e funções relativos ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção. (HARVEY, 2004, p.124)

Harvey (2004) destaca ainda que o equilíbrio de poder próprias entre as instituições mencionadas, não foi alcançada por acaso, antes foi resultado de longos anos de luta. Mandel (1982) observa no mesmo período, a centralidade da organização da luta do trabalho, sendo necessário destacar a importância da luta dos trabalhadores para conquista e avanços progressivos, estes são frutos da luta de classes e expressam a divisão e disputa entre as classes.

Nos termos da relação entre capital e trabalho, o período do pós-guerra foi marcado por um alto grau de intervenção estatal, em que o Estado assumia uma variedade de obrigações, cujas ações e políticas foram vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa e que também garantiram um emprego relativamente pleno. Outro aspecto importante é que o Estado tinha gastos sociais¹ consideráveis destinados à seguridade social, saúde, habitação, dentre outros. Apesar desta intervenção não se dá de forma igualitária entre os países centrais, tais ações associadas direta e indiretamente aos acordos salariais, negociações com os sindicatos, criaram tanto um crescimento econômico estável como um aumento dos padrões materiais de vida dos trabalhadores, características que particularizam este momento histórico.

À vista disso, de maneira distinta à outras etapas do desenvolvimento capitalista, este crescimento foi acompanhado pelo consumo de massa. Esse movimento garantiu que o ciclo de produção e venda de mercadorias fossem

¹ Os autores são unânimes em situar o final do século XIX como o período em que são criadas as primeiras legislações e medidas de proteção social, com destaque para os países como Alemanha e Inglaterra. No entanto, a ampliação e generalização destas políticas se dá no período posterior à Segunda Guerra Mundial que vai até o final da década de 1960.

completos, evitando possíveis problemas de superprodução. No capitalismo, tão importante quanto produzir é escoar a produção.

Isso posto, neste período o trabalho vivo, era por sua vez, explorado com forte controle e rigidez – dentro e fora do trabalho, uma vez que este padrão de acumulação ditava até os hábitos de consumo dos trabalhadores, ou seja, o modo de vida total –, associados a intervenção estatal e ao modo de regulamentação político-econômica keynesiana foram os propulsores dos chamados “anos gloriosos” do capital. Assim, o trabalhador estaria dividido entre trabalho e lazer para o consumo – consumo em massa padronizada –, sob constante controles dos sindicatos e organização da classe trabalhadora.

É nesse momento histórico de regulação social que é consolidada uma das garantias mais importantes para a classe trabalhadora no âmbito dos direitos sociais e do trabalho: o *Welfare State*², o Estado de Bem-Estar Social. Sobre este ponto, Oliveira (1998), destaca a intensificação e centralidade que o fundo público³ ganha nesse processo de acumulação. Para o autor “o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente por meio dos gastos sociais” (1998, p.19-20). Neste quadro, se havia gastos consideráveis destinados à saúde universal, educação universal e gratuita, à previdência social, ao seguro-desemprego, dentre outros neste período, em contrapartida, a descrição de diversas formas de financiamento para a acumulação do capital era muito mais longa. Inclui desde recursos para ciência e tecnologia, passando pelos diversos subsídios para a produção, sustentando a competitividade das exportações, inclusive com juros subsidiados para setores de ponta (DAVI *et. al*, 2010).

² O uso do termo *Welfare State* não foi generalizado para todos os países europeus. Alguns países optaram por designar o sistema de proteção social como seguridade social ou Estado-Providência (no caso da França, por exemplo). Todavia, apesar no uso diferenciado nos termos, o desenvolvimento do *Welfare State* seguiu com certas semelhanças entre os países desenvolvidos, no tocante aos programas de cobertura, à cobertura e à forma de expansão desses programas (SALVADOR, 2010).

³ O fundo público é, na sua aparência, a riqueza que o Estado recolhe chamado de orçamento. Uma das suas principais formas de realização é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida. Assim, aquilo que é designado por fundo público constitui-se como a somatória da sucção do trabalho necessário e do trabalho excedente (isto é, a mais-valia socialmente produzida). Dito de outra forma, o fundo público é a **riqueza socialmente produzida**.

A alocação do fundo público no investimento das políticas sociais, a despeito dos ganhos para a classe trabalhadora, representa ganhos ainda mais consideráveis para o capital, uma vez ainda, que com a melhoria das condições de vida dos trabalhadores com os ganhos do salário direto e o investimento no salário indireto – termo usado por Oliveira (1998) ao referir-se às políticas sociais –, foi possível aumentar o consumo de massa.

Assim, foi no contexto da intervenção econômica do Estado no pós-guerra, usando o gasto público como medida anticíclica contra as crises do capital, que o fundo público se tornou-se instrumento crucial para o financiamento público. Baseada na fundamentação de Marx acerca da atuação do fundo público, Behring (2010, p. 21) salienta que, o fundo público, “atua constituindo causas contrariantes à queda tendencial da taxa de lucros. [...], intensificando e mediando os ritmos do metabolismo do capital.” E “por outro lado, o fundo público realiza mediações na própria repartição da mais-valia.” (ibidem, p. 21). Isto através do salário indireto aos trabalhadores (saúde, educação, transporte etc.). Desta maneira, o fundo público possui um papel central na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução capitalista.

Mandel (1982) faz menção a esse período quando interpreta a ampliação da legislação social como uma

Concessão à crescente luta de classe do proletariado, destinando-se a salvaguardar a dominação do capital de ataques mais radicais por parte dos trabalhadores. Mas ao mesmo tempo correspondeu também aos interesses gerais da reprodução ampliada no modo de produção capitalista, ao assegurar a reconstituição física da força de trabalho onde ela estava ameaçada pela superexploração. A tendência à ampliação da legislação social determinou, por sua vez, uma redistribuição considerável do valor socialmente criado em favor do orçamento público, que tinha de absorver uma percentagem cada vez maior dos rendimentos sociais a fim de proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do Estado do capital monopolista. (MANDEL, 1982, p.338-339)

E continua

Todas as ilusões subsequentes relativas a um “Estado social” baseavam-se numa extrapolação arbitrária dessa tendência, na falsa crença em uma redistribuição crescente da renda nacional, que tiraria do capital para dar ao trabalho. Na verdade, é claro que a queda da taxa média de lucros, resultante de qualquer redistribuição num modo de produção capitalista, ariscaria não apenas a reprodução ampliada, mas também a reprodução simples: detonaria uma greve dos investidores, a fuga do capital e o desemprego em massa. As ilusões quanto a possibilidade de socialização através da redistribuição não passa, tipicamente de estágios preliminares do desenvolvimento de um reformismo cujo fim lógico é um programa completo para a estabilização da efetiva da economia e de seus níveis de lucro. Esse programa incluirá habitualmente restrições periódicas ao consumo da classe operária, a fim de aumentar a taxa de lucro e assim estimular investimentos. (MANDEL, 1982, p.399)

Em outras palavras, a ampliação e generalização das políticas sociais se deu *pari passu* aos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado.

Os conflitos entre capital e trabalho no desenvolvimento capitalista, em outros termos, a luta dos trabalhadores por condições de vida e trabalho dignas, culminaram na construção de um determinado padrão de regulação e dos sistemas de proteção social, sobretudo no período de 1945 a 1975 nos países desenvolvidos. A regulamentação da força de trabalho e da proteção social expressam a relação de forças na sociedade e contam com o papel fundamental do Estado (SALVADOR, 2010).

Aqui estão expressos com clareza o valor e relevância do Estado para a reprodução das relações capitalistas, atuando enquanto um ente terceiro, cujo desígnio é abafar os conflitos de classes de interesses econômicos contraditórios, expressando o caráter inconciliável de classes. Entendendo, portanto, que o investimento em políticas sociais não se trata de um favorecimento do Estado, antes, do reconhecimento por parte deste dos direitos sociais, incorporando algumas demandas da classe trabalhadora, sem contudo, colocar em xeque os fundamentos do capitalismo. Dado que as políticas sociais, nesse contexto, correspondem a estratégia política de legitimação do poder do Estado, bem como da sociabilidade capitalista.

2.2 Crise dos anos 1970: fundamentos e “saídas” do capital

Esta longa fase expansiva do capitalismo encontra o fim da sua curva de crescimento ao final da década de 1960 e início dos anos 1970, quando a taxa de crescimento médio é inferior à alcançada nas décadas de 1950 e 1960. Seus primeiros sinais despontam em 1968/69, com “a redução dos indicadores de produção, a redução da taxa de lucro, a queda da formação bruta do capital, a elevação das taxas de desemprego e inflação” (CARCANHOLO, 2018, p.24). Este processo é marcado por uma redução de longo prazo do exército industrial por mais um movimento de crise de superprodução, culminando num longo período de recessão econômica de alcance global, marcado por perturbações em escalas ainda maiores dos que as registradas antes, tornando “cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo” (HARVEY, 2004, p.135).

Para Mandel, esse período de crise mundial, situado entre as décadas de 1970 e 1980, será classificado como de “*ondas longas*” com *tendência à estagnação*, caracterizando-se pela combinação de uma *fase de recessão* mais longa e mais profunda, com *fases de retomada* e *boom* de crescimento econômico mais curtas e menos expansivas. O autor sustenta, nesta perspectiva, a tese de ondas longas do desenvolvimento capitalista. Trata-se dos períodos históricos de expansão e retração da acumulação do capital. O intento do autor, é analisar as fases históricas e o processo de construção e reconstrução do capitalismo, e com isso explicar os desdobramentos das crises capitalistas.

Sobre este ponto, a inversão da fase expansionista para fase recessiva do capitalismo no final dos anos 1960 seguiu-se à luta de classes, visto que durante a onda longa expansiva, a capacidade produtiva cresceu em detrimento da capacidade aquisitiva dos consumidores finais, resultando em crise de superprodução. A classe operária se mobiliza através da formação de sindicatos, o que culminou em pressões salariais. A organização dos trabalhadores nesse cenário tornou mais difícil a elevação da taxa de exploração e, por consequência, diminuiu a apropriação da mais-valia, em outras palavras, a taxa de lucro.

Nessa intensificação da luta de classes, o capital não tem chance de assegurar um acréscimo efetivo na taxa de mais-valia, comparável ao conseguido sob a ditadura nazista ou na Segunda Guerra Mundial, enquanto as próprias condições do mercado de trabalho modificares “a relação de força dos combatentes” em favor do proletariado. Em consequência, a expansão do exército industrial de reserva se tornou atualmente um instrumento deliberado de política econômica em benefício do capital. (MANDEL, 1982, p.127)

Assim, para o referido autor, as crises não possuem uma causa única, não se dão exclusivamente em razão da queda da taxa de lucros ou à superprodução, mas a esses dois fenômenos acrescidos das lutas de classes. Tal explicação configura um acento pluricausal das crises capitalistas.

Ao referir-se as transformações profundas vivenciadas pelo capital emergentes desde a década de 1970, José Paulo Netto (2012) salienta que crises cíclicas são próprias do desenvolvimento capitalista, apesar disso, quando uma crise envolve toda a estrutura da ordem do capital eclode assim uma crise sistêmica. Assim, a crise que despontou no período pós-guerra apresentou traços e processos inéditos que a particularizou frente às crises anteriores.

Mészáros (2011), sobre este ponto, tipifica esta crise como sendo uma crise de caráter estrutural do sistema capitalista. Nas palavras de Carcanholo:

Crise estrutural, para ser preciso, significaria que o capitalismo, para reconstruir (novas) bases de um novo processo de acumulação do capital subsequente estaria obrigado a modificar radicalmente as bases do processo de acumulação que o caracterizariam até aquele momento. (CARCANHOLO, 2018, p.24)

O uso deste termo destaca de maneira aguda a incontornabilidade do capital, ativando os limites absolutos da estrutura sistêmica que dificultam e impedem a valorização do capital.

A crise estrutural do capital é a séria manifestação do encontro do sistema com seus próprios limites intrínsecos. A adaptabilidade deste modo de controle do metabolismo social pode ir tão longe quanto a “ajuda externa” compatível com suas determinações sistemáticas permita fazê-lo. O próprio fato de que a necessidade desta “ajuda externa” aflore – e, apesar de toda a mitologia em contrário, continue a crescer durante todo o século XX – foi

sempre um indicativo de que algo diferente da normalidade da extração e apropriação econômica do sobretrabalho pelo capital tinha de que ser introduzido para conter as graves disfunções do sistema. E, durante a maior parte do nosso século, o capital pode tolerar as doses do remédio ministradas e nos poucos “países capitalistas avançados” – somente neles – pôde até mesmo celebrar a fase mais obviamente bem-sucedida da expansão do desenvolvimento durante o intervencionismo estatal keynesiano das décadas pós-guerra. (MÉSZAROS, 2011, p.7)

Por conseguinte, o período de estagnação a partir dos anos 1970 pôs fim as crenças de que é possível controlar as crises do capital por meio do intervencionismo keynesiano. Sob este contexto, a crise estrutural do capitalismo suscitou uma série de medidas a fim de recuperar suas taxas de lucros e continuar em expansão, tais medidas podem ser expressas a priori pelo tripé: adoção do ideário neoliberal, reestruturação produtiva com a desregulamentação das relações de trabalho e a financeirização do capital. É inconteste, nesta perspectiva, que os efeitos das crises capitalistas, bem como as suas estratégias para restauração das taxas de lucros, penalizam os direitos sociais, quando o capital rompe o “pacto” que suportava o *Welfare State*.

Com isso, as funções do Estado Social, que haviam sido significativamente ampliadas em todas as esferas e dimensões das sociabilidades no capitalismo tardio (cultura, educação trabalho e assistência etc.), por força da crise de 1929 e, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial (Mandel, 1985), passam a ser redirecionadas, particularmente e, num primeiro momento, nos países do capitalismo central. (JESUS, 2018, p. 159-160)

Assim, o período posterior aos “trinta anos gloriosos” é marcado pelo avanço das ideias neoliberais⁴, que despontou como uma reação teórica ao Estado intervencionista e de bem-estar, constituindo-se como uma das respostas do capital

⁴ Até meados da década de 1970, o neoliberalismo ainda era uma doutrina sem força substantiva. As condições objetivas favoráveis à ideologia advogada pela sociedade de *Mont Pelèrin* surgiram somente com a crise da longa década de 1970. Brown (2019, p. 29), entendendo que não existe uma definição única do neoliberalismo, aponta que este é comumente associado “a um conjunto de políticas que privatizam a propriedade e os serviços públicos, reduzem radicalmente o Estado social, amordaçam o trabalho, desregulam o capital e produzem um clima de impostos e tarifas amigáveis para investidores estrangeiros.”

às baixas taxas de lucros, ignorando desta forma, o entendimento das causas centrais da crise. Para eles, “a crise era resultado do poder excessivo dos sindicatos, colocando a organização da classe trabalhadora como criadora dos distúrbios nos mecanismos de ajustes naturais do mercado, que apresenta falhas justamente por conta da indevida intervenção dos trabalhadores e do Estado de bem-estar social” (CASTELO, 2013, p. 184), sendo este último, considerado pernicioso para o desenvolvimento econômico, uma vez que o consumo cresce e a poupança da população diminui.

Por volta desse período, os programas neoliberais foram implementados nas políticas do governo ditatorial de Pinochet no Chile (1973), bem como nos governos ditos conversadores desta quadra histórica, a saber: Margaret Thatcher na Inglaterra (1979) e Ronald Reagan nos Estados Unidos (1980). Novamente focados na desregulação do capital, no combate ao trabalho organizado, na privatização de bens e serviços públicos, na redução da tributação progressiva e no encolhimento do Estado social (CASTELO, 2013).

Para alcançar os seus objetivos, os neoliberais apontam para uma programática em que o Estado tem a sua agenda modificada em favor de utilizar o poder político e fiscal dos Estados nacionais para fortalecer o livre mercado. Conforme diz Castelo:

“A retórica da doutrina neoliberal advoga que cabe ao Estado garantir os direitos básicos aos indivíduos, a liberdade de ação dos agentes econômicos e o fornecimento de bens públicos e serviços estatais necessários à manutenção da ordem, tais como defesa, segurança, justiça e serviços sociais. Para além destas funções, o Estado extrapolaria suas funções vitais, cerceando o livre desenvolvimento dos mercados e das iniciativas privadas, supostamente prejudicando a produção de riquezas e o bem-estar geral.” (CASTELO, 2013, p.220).

Na prática, tais mudanças na agenda do Estado impactariam sobretudo as políticas sociais redistributivas. Behring (2018) ao tocar neste ponto, destaca as lúcidas palavras do espanhol Pedro Montes, ao dizer que

[...] o neoliberalismo, mais que menos Estado, propugna outro Estado. O que pretende é mudar algumas de suas pautas, porém não tem asco de

intervenção do Estado quando preserva e garante os privilégios do capital, individual ou coletivamente considerados. (MONTES, 1996, p. 86 *apud* BEHRING, 2018, p. 250)

Com base nas medidas implementadas pelos neoliberais, estas tiveram resultados regressivos para os trabalhadores, pois foi promovido o aumento do desemprego, a precarização das relações de trabalho, destruição dos postos de trabalho, redução dos salários (em razão do aumento da oferta da força de trabalho) e redução dos gastos sociais, além de provocar mudanças significativas nas configurações das políticas sociais. Behring e Boschetti (2011) ao referir-se aos impactos para as políticas sociais, destacam a expansão que os programas de transferência de renda ganham neste período.

Chegado os anos 1980, a reestruturação da economia se dá através da revolução tecnológica e organizacional na produção – reestruturação produtiva; corrida tecnológica em busca do diferencial da produtividade do trabalho, como fonte de superlucros e a globalização da economia. A palavra de ordem nesse contexto é “flexibilidade”, “desregulamentação” e “privatização” para alcançar o máximo de produtividade possível com o mínimo de custo.

É inquestionável que a “desregulamentação” que o grande capital vem implementando hipertrofia as atividades de natureza financeira (seja resultado da superacumulação, seja da especulação desenfreada), cada vez mais autonomizadas de controles estatal-nacionais e dotadas, graças às tecnologias da comunicação, de extraordinária mobilidade espaço-temporal. Simultaneamente, a produção segmentada, horizontalizada e descentralizada – a “fábrica difusa” -, que é fomentada em vários ramos, propicia uma “mobilidade” (ou “desterritorialização”) dos polos produtivos, encadeados agora em lábeis redes supranacionais, passíveis de rápida reconversão. Ao mesmo tempo, os novos processos produtivos têm implicado uma extraordinária economia de trabalho vivo, elevando brutalmente a composição orgânica do capita; resultando direto na sociedade capitalista: o *crescimento exponencial da força de trabalho excedentária em face dos interesses do capital* – com os economistas burgueses (que se recusam a admitir que se trata do exército industrial de reserva próprio do tardo-capitalismo) descobrindo... o “desemprego estrutural”! De fato, o chamado “mercado de trabalho” vem sendo radicalmente reestruturado – e de todas as “inovações” levam à precarização das condições de vida da massa dos vendedores de força de trabalho: a ordem do capital é hoje, reconhecidamente, a ordem do desemprego e da “informalidade”. (NETTO, 2012, p.417)

Em face dessa inversão, o período posterior ao “boom” dos anos dourados do capital é marcado pela intensificação dos fluxos financeiros, sendo a canalização da mais-valia obtida no setor produtivo para o setor financeiro o principal redirecionamento que irá caracterizar as operações monopolistas. Nas palavras de Harvey (2004, p.156) “o colapso do fordismo-keynesianismo sem dúvida significou fazer o prato da balança pender para o capital financeiro”.

Essas mudanças no mundo do trabalho são acompanhadas pelo processo de “mundialização do capital” (CHESNAIS, 1996), ou seja, da constituição de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro⁵, o que implica numa nova configuração do capitalismo mundial e dos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação (CHESNAIS, 1996). Nesse movimento, são adensadas as relações entre as diversas regiões do globo com a extensão das relações de dependência, impondo a adesão a este padrão de acumulação, cujo alicerce encontra-se nas medidas de liberalização, desregulamentação e privatização, pondo fim ao controle do movimento de capitais com o estrangeiro.

Conforme indica Chesnais (2005):

O capital portador de juros (também designado de “capital financeiro” ou simplesmente “finança”) não foi levado ao lugar que hoje ocupa por um movimento próprio. Antes que desempenhasse um papel econômico e social de primeiro plano, foi necessário que os Estados mais poderosos decidissem liberar o movimento de capitais e desregular e desbloquear os seus sistemas financeiros. Foi igualmente preciso que recorressem a políticas que favorecessem a centralização dos fundos líquidos não reinvestidos das empresas e das poupanças das famílias. (2005, p. 34-35)

4 Nos capítulos XXI e XXIV do Livro Terceiro de *O Capital* – que trata do processo global da produção capitalista – Marx, apresenta o arcabouço teórico que será a premissa para análise do capital financeiro (aqui designado como capital portador de juros) como um meio para entendermos como é possível “dinheiro fazer dinheiro” e assim assimilarmos os elementos necessários para desmitificar algumas ilusões que estão por trás deste fenômeno. Ainda no século XIX, o referido autor identifica a interligação desse capital com a esfera produtiva, e ressalta que a forma $D - D'$, usualmente utilizada para representar o capital portador de juros. O dinheiro aparece aqui como fonte misteriosa, como coisa auto criadora de juro, *dinheiro que gera dinheiro* ($D - D'$). O que implica afirmar que para além dos rápidos ganhos financeiros oriundos nesta fase do capitalismo, é alimentada uma falsa percepção de que é possível que o dinheiro gere mais dinheiro, assim resultando na ilusão de uma aparente autonomia frente à esfera produtiva. Desta forma, o capital assume a forma mais pura de fetiche. Destarte, Marx, a partir da teoria do valor trabalho, argumenta que é apenas na esfera produtiva que se cria valor por intermédio da mercadoria força de trabalho. Logo, a origem do valor nessa forma de capital portador de juros não é devida a existência de uma “autonomia” das finanças, mas sim devido a expropriação do trabalho operada na produção.

Nesta continuidade, o autor (1996) adensa o exame da conjuntura pós-crise do padrão keynesiano apresentando três elementos presentes na agenda do neoliberalismo que possibilitaram o processo de mundialização do capital, foram eles: “a desregulamentação ou liberalização monetária e financeira, a desintermediação e a abertura dos mercados financeiros nacionais” (1996, p. 261). A articulação desses processos institucionalizou a livre circulação do capital financeiro, abrindo espaços para ação de outras instituições financeiras, os fundos (com maior destaque para os mútuos e de pensão), abalando a unicidade dos bancos (*idem*), conduzindo-os a adotarem estratégias que possam garantir formas de acumulação num quadro maior de concorrência no setor bancário.

Uma dimensão importante da liberalização financeira foi o desenvolvimento de novos produtos de mercado: títulos negociáveis e contratos associados a esses títulos (instrumentos derivados). Pode-se considerar que eles influenciam positivamente o financiamento do investimento de três maneiras: trazendo novos meios de aplicar a poupança, reduzindo o custo do capital, facilitando a diversificação dos riscos. (AGLIETTA, 2004, p.29 *apud* SALVADOR, 2010, p.97)

Destarte, a internacionalização do capital monetário teve, portanto, um papel fundamental na crise do regime fordista, na medida em que seu movimento foi desregulamentando as fronteiras dos Estados nacionais antes mesmo que essa se tornasse formalmente uma política oficial dos organismos internacionais.

O alvo dessas medidas foi a consolidação de um ambiente econômico no qual pudessem encontrar liberdade absoluta. Essa plena abertura dos mercados foi orquestrada por meio das agências multilaterais (dada a posição privilegiada dessas entidades) e incluída na agenda política dos países. Foram suprimidas as barreiras que “prendiam” a movimentação dos capitais e desestruturados os sistemas de proteção das economias, em especial nos países de capitalismo dependente.

É inconteste, como afirma Brown (2019, p. 28), “que o neoliberalismo bem como a sua cria, a financeirização, marcaram expressivamente a história recente mundial de maneira profunda”.

Nos países de economia periféricas dependentes, este processo não acompanha o mesmo tempo histórico dos países de capitalismo central. Antes, este ocorre sob as marcas das suas particularidades, tornando-se ainda mais dramático nos últimos anos, tanto do ponto de vista econômico quanto social.

2.3 A crise nas economias dependentes e a particularidade brasileira

Pensar a configuração da crise no contexto das economias dependentes pressupõe o esforço de análise da configuração do modelo capitalista nos países da América Latina. Para isso, faz-se necessário articular o desenvolvimento capitalista nos países centrais e os efeitos deste no desenvolvimento das particularidades da formação social e econômica dos países latino-americanos. Longe de pretender desenvolver tais particularidades neste espaço, buscaremos as características gerais desse processo.

Considerando a significativa contribuição elaborada por Florestan Fernandes ao perseguir as marcas da nossa formação social, o sociólogo destaca a importância de examinar o modelo de capitalismo que foi desenvolvido na América Latina, em que este ergue as suas bases na corrosão do antigo sistema colonial sem, contudo, superar todas as características deste. Assim, ao passo que este capitalismo incorpora as relações sociais tipicamente capitalistas para estar inserido no mercado mundial, também trouxe consigo os elementos estruturais do antigo modelo.

Nesta continuidade, Fernandes aponta para uma importante característica presente em nossa formação e que atravessara o desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos: *a dependência*. O autor recorre às distinções do desenvolvimento capitalista entre os países centrais e os países periféricos para explicar o processo pelo qual o desenvolvimento capitalista de periferia se torna “dependente, subdesenvolvido e imperializado” (1976, p.291), tornando evidente que, o que estes países “absorvem” e, portanto, “repetem” no tocante a experiências clássicas vividas nos países centrais “são os traços estruturais e dinâmicos essenciais” (1976, p.291).

Um segundo aspecto importante e que não se deve ignorar, segundo o autor, é que as características próprias de dependência nos países de economia periférica

– a extrema concentração de riqueza, a apropriação de grande parte do excedente econômico nacional, a persistência de formas pré-capitalistas e o barateamento do valor da força de trabalho – produzem consequências que sobrecarregam as funções políticas da dominação burguesa. Assim, o capitalismo que se desenvolve aqui, é nas palavras de Fernandes, o “capitalismo selvagem”, cuja uma de suas marcas é a autocracia burguesa.

A dependência para Florestan não se dá exclusivamente por meio da dominação externa, antes o capitalismo possui a sua própria lógica econômica, que consiste exatamente na articulação entre os mecanismos de “fora para dentro” (dos centros capitalistas hegemônicos para as economias capitalistas dependentes) e “de dentro para fora” (da periferia para os centros hegemônicos). Desta maneira, o autor evidencia que a integração da América Latina à economia internacional não deve ser compreendida como uma imposição dos países imperialistas, mas articuladas aos interesses próprios da burguesia nacional. Esta burguesia tem um importante papel nessa articulação, uma vez que, a medida em que se aprofunda a transformação capitalista, mais nações capitalistas centrais e hegemônicas necessitam de “parceiros sólidos” na periferia dependente e subdesenvolvida. Assim, o que tais burguesias almejam é “manter a ordem, salvar e fortalecer o capitalismo, impedir que a dominação burguesa e o controle burguês se deteriore” (FERNANDES, 1976, p.294.). Tencionando o intercâmbio desigual dos recursos, em que ocorre a transferência dos valores gerados nos países dependentes para os países dominantes. Esse modelo de desenvolvimento subordinado é que irá configurar o desenvolvimento desigual.

Ao incorporar formas antigas e modernas, o capitalismo combinado, possibilitará que o velho e o novo se unam para preservar interesses e privilégios. Nesta lógica, o capital a fim de garantir seus privilégios, a exploração econômica e dominação política se multiplicam. Daí advém o avanço das práticas antidemocráticas e autoritárias das burguesias nacionais frente a classe trabalhadora. Assim, a burguesia local assume o encargo de subserviente aos países centrais e hegemônicos. É neste contexto que se intensificam veementemente as ações do Estado com vistas a controlar os trabalhos e as lutas sociais, como fora no Brasil, em 1964, com o golpe civil-militar que duraria 21 anos, conforme veremos mais adiante.

No que concerne ao entendimento do que seja a economia periférica, Carcanholo sintetiza:

Costuma-se entender como economia periférica aquele país, ou região, que apresenta, em geral, instáveis trajetórias de crescimento, forte dependência de capitais externos para financiar suas contas-correntes (fragilidade financeira), baixa capacidade de resistência diante de choques externos (vulnerabilidade externa) e altas concentrações de renda e riqueza (CARCANHOLO, 2008, p.253).

Todas essas características, no entanto, possuem um caráter estrutural, determinado pela própria condição de dependência, que faz com que a superação para o estágio avançado do capitalismo nestes países não seja possível.

A dependência é, por consequência, a categoria explicativa do desenvolvimento econômico nos países periféricos, isto é, nos países latino-americanos. Nesta continuação, a tensão gerada por este modelo nos países de economia periférica e que particularizam o desenvolvimento capitalista na formação sócio-histórica destes países podem ser mais bem compreendidas por meio da categoria superexploração da força de trabalho. Ao tratar sobre este ponto, Marini (1990, p.11) esclarece

O aumento da intensidade do trabalho aparece, nessa perspectiva, como um aumento da mais-valia, obtido através de uma maior exploração do trabalhador e não do incremento de sua capacidade produtiva. O mesmo se poderia dizer da prolongação da jornada de trabalho, isto é, da mais-valia absoluta na sua forma clássica; diferentemente do primeiro, trata-se aqui de aumentar simplesmente o tempo do trabalho excedente, que é aquele em que o operário continua produzindo depois de criar um valor equivalente ao dos meios de subsistência para seu próprio consumo. Deve-se assinalar finalmente, um terceiro procedimento, que consiste em reduzir o consumo do operário mais além do seu limite normal, pelo qual “o fundo necessário de consumo do operário se converte de fato, dentro de certos limites, em fundo de acumulação de capital”, implicando assim em um modo específico de aumentar o tempo de trabalho excedente.

Estes três mecanismos os quais Marini identifica – a intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho – que ademais podem se apresentar normalmente de forma combinada, configuram a superexploração do trabalho. Osório (2013) ao tratar ao referir-se a esta categoria continua:

A superexploração é uma forma particular de exploração e esta particularidade consiste em que é uma exploração na qual o valor da força de trabalho é violado. Tal violação pode ocorrer por diversos mecanismos, seja no mercado – no momento de compra e venda –, seja no próprio processo de trabalho – por um desgaste “anormal”, extensivo ou intenso. Em todo caso, o salário recebido não é o equivalente ao valor da força de trabalho, não cobre seu valor diário ou seu valor total. (OSÓRIO, 2013, p.49)

Em outras palavras, a superexploração da força de trabalho acresce a exploração da mais-valia relativa, uma vez que ao desmedir a exploração física do trabalhador mantendo a jornada de trabalho e o salário, resulta desta maneira, a diminuição do valor da força de trabalho.

Assim, com a superexploração ocorre a produção em maior escala de mais-valia em tais economias que responde à lógica de acumulação mundial e que permite que a mais-valia produzida nesses países seja transferida para os países dominantes. Trata-se de uma forma específica que América Latina desenvolve para reverter sua perda de lucro na relação de dependência com o mundo o que implica diretamente em aumentar a intensidade de trabalho e arrochar o salário dos trabalhadores. O resultado: o esgotamento prematuro da força de trabalho. A isso também se deve o papel que o exército industrial de reserva recebe neste processo, confirmando a tendência capitalista em produzir uma classe trabalhadora supérflua às necessidades do capital em expansão, acirrando a concorrência dos trabalhadores – oferta e procura – determinando fortemente a regulação o rebaixamento dos salários.

No tocante ao contexto da crise estrutural que se arrasta desde a década 1970, o exército de reserva bem como a superexploração da força de trabalho passa a ser ainda mais acirradas, estendendo estas características antes particulares aos países dependentes para os demais países do globo, “se impondo gradativamente como modelo universal” (LIRA, 2018, p. 911).

Essa resposta à crise dos anos 1970 perpassa a década de 1980, atinge seu ápice nos anos 1990 e mantém sua influência hegemônica no século XXI. Neoliberalismo, expansão do capital fictício, transferência do excedente produzido na periferia para o centro (em especial os EUA) são as marcas da década de 1990 e que sem mantêm neste início de século (CARCANHOLO, 2008, p.252).

Nesse ínterim, o projeto neoliberal expandiu-se para as regiões periféricas a partir de meados dos anos 1980 e particularmente em 1990, tendo como base o Consenso de Washigton⁶. Este processo aprofundou a condição de dependência nas economias periféricas e, por consequência, das condições de vida dos trabalhadores.

Os impactos sobre a reprodução da classe trabalhadora também se fazem sentir na diminuição do papel do Estado que visam a este fim: a diminuição da proteção social; a redução dos serviços públicos, como saúde e educação; serviços de creche; assistência aos idosos e portadores de deficiência; políticas desmonetizadas de moradia etc. Com a diminuição dos investimentos em políticas sociais, imprescindíveis para o processo de reprodução da classe trabalhadora, o capital cria as condições propícias para acirrar a superexploração da força de trabalho no contexto contemporâneo, favorecendo, assim, a sujeição da classe trabalhadora a tais mecanismos, o que implica rebaixar mais ainda pagamento da força de trabalho que já se faz realizar abaixo do seu valor e impactar fortemente a vida das famílias da classe trabalhadora, e, em especial, a vida das mulheres (LIRA, 2018, p.913).

No Brasil, as consequências destes eventos foram vivenciadas de maneira particular, uma vez que o país foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um padrão de proteção mais universal. Foi no contexto do processo de redemocratização, a despeito da crise econômica que o país enfrentava, que fora desenhada na Constituição de 1988 políticas orientadas pelos princípios de universalização, responsabilidade pública e gestão democrática. Daí decorre, por exemplo,

A introdução do conceito de seguridade social, articulando as políticas de previdência, saúde e assistência social e dos direitos a elas vinculados, a exemplo da ampliação da cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais, agora no valor de um salário-mínimo e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e pessoas com deficiência (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.144)

Contudo, a despeito dos avanços inscritos no texto constitucional de 1988, as medidas adotadas seguiram uma perspectiva de desmontes dos direitos recentemente conquistados. Dado que as condições políticas e econômicas da

⁶ O consenso de Washigton foi uma recomendação internacional elaborada em 1989 que tencionava a propagação da conduta neoliberal, com a justificativa de acelerar o desenvolvimento dos países, sobretudo para os países da América Latina.

década de 1990 implicaram no giro conservador para o neoliberalismo, dificultando sobremaneira a implementação real dos princípios orientadores democráticos e dos direitos a eles correspondentes.

Observa-se neste contexto que, a partir dos anos 1990, as medidas neoliberais combinadas com a reestruturação produtiva colocarão na ordem do dia a necessidade de “reformas” estruturais que integrem o país a nova ordem globalizada, cujo maior beneficiado foi notadamente o capital especulativo. Nesta lógica, estão incluídos os direitos sociais, que vêm sendo polarizados por um tipo de requisição do capital financeiro, que subordina os direitos sociais, sobretudo os previdenciários, à lógica orçamentária, a política social ao ajuste fiscal.

Nesta continuação, partindo do entendimento de que as expropriações são uma exigência do capitalismo para a sua expansão e que, portanto, estas não se limitam ao momento de acumulação originária, antes, se aprofundam diante de crises e necessidades, as tomemos como referência para análise do contexto do capitalismo contemporâneo.

Ao referir-se a este ponto, Boschetti (2017) concordando com a análise de Fontes, reitera que, no capitalismo contemporâneo, os processos que suprimem as condições de subsistência da classe trabalhadora prevista e assegurada pelos direitos conquistados e que subtraem as condições objetivas destes de deixar de vender a sua força de trabalho em situações determinadas – como o que tem acontecido com as aposentadorias, o seguro-desemprego, dentre outros – constituem processos contemporâneos de expropriações. Diante disso, a destituição dos direitos sociais, pela via dos cortes dos gastos sociais, bem como o incremento de políticas públicas regressivas ou focalizadas, são uma das formas de expropriações que vem ganhando destaque ao longo dos últimos anos. A este respeito, Mota destaca que:

Os processos de privatização, mercantilização e as supressões de direitos sociais e trabalhistas são expressões dessas expropriações contemporâneas, revelando-se como o principal meio de atualização capitalista. Essas expropriações, em geral, além de ser objeto de violências as mais diversas, são também “a matéria-prima” de manipulações ideológicas, assumindo características de práticas modernas com o objetivo de naturalizar os meios de precarização do trabalho e da vida dos trabalhadores, de que é exemplo o trabalho por conta própria. (MOTA, 2017, p.4)

No capitalismo periférico brasileiro, os processos de expropriações contemporâneas operadas neste período representaram mudanças no sentido de reduzir os avanços que vinham se processando com a Constituição Federal de 1988 através de “reformas” direcionadas às políticas sociais, das quais destacamos dois eixos de análise, profundamente articulados entre si:

O primeiro se refere à mercantilização e privatização da Seguridade Social, utilizando-se para tanto da focalização das políticas públicas sociais na pobreza absoluta (ou pobreza extrema). O segundo eixo se refere ao deslocamento de recursos públicos sociais para o investimento em capital financeiro e pagamento da dívida pública brasileira. (MEIRELLES, 2020, p.242)

Sob este prisma, o neoliberalismo no Brasil se consolidou sob as marcas das suas particularidades, dado que estas destoam das experiências vivenciadas nos países europeus. Ao contrário da realidade de muitos países da Europa, não houve no Brasil o Estado de Bem-Estar Social nos moldes dos países centrais, conforme veremos no próximo capítulo. Apesar dos avanços conquistados na Constituição Federal de 1988, sua efetivação carrega inúmeros desafios para estruturar uma rede de proteção em um país de economia dependente (BRETTAS, 2017).

A estratégia neoliberal na atual configuração do capital determina novas modalidades de reprodução da força de trabalho, ancoradas nos processos de flexibilização, terceirização e informalidade, dentre outros. Como afirma Castelo:

No neoliberalismo, se verifica uma brutal regressão nas configurações no mundo do trabalho com ressurgimento de processos de trabalhos artesanais, familiares, informais, autônomos, do “mercado negro” (que envolve o tráfico de pessoas), muitos deles baseados em uma força de trabalho infantil, escrava, feminina e de imigrantes ilegais. Nas cadeias produtivas – diretas e indiretas – das transnacionais se constata a presença de trabalhos pré-capitalistas, com níveis absurdos da exploração da força de trabalho, combinando-se mais-valia absoluta com mais-valia relativa (CASTELO, 2011, p.154)

Nesta perspectiva, a tática neoliberal de reprodução da força de trabalho consiste em implementar políticas sociais que garantam apenas o mínimo aos indivíduos, já que em sua visão, o trabalho assalariado não tem mais essa capacidade. É esta ótica que vem determinando as tendências da seguridade social brasileira (saúde, previdência e assistência social), que em oposição à universalização e à integração entre as três políticas da seguridade social, passa a ser centralizada em políticas privatizadas e mercantilizadas, como é o caso da saúde e previdência em e programas sociais focalizados e seletivos, enquanto estratégia de combate à pobreza.

Sob este cenário, surge uma visão hegemônica no âmbito nacional e internacional sobre as políticas sociais, determinada pelos organismos internacionais como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Fundo Monetário Internacional (FMI), prestigiando uma ideologia de proteção só para os “desprotegidos”, ou seja, as ações de proteção social advindas dos recursos do Estado só focalizarão uma parte da população, logicamente aquela que se encontra abaixo da linha da pobreza, enquanto que o resto da população encontrará sua proteção nas prateleiras e vitrines do livro mercado. Um bom exemplo são os programas de transferência de renda implantados na América Latina, e no Brasil em particular.

O que observamos nesse contexto é uma tendência de mercantilização e privatização dos direitos sociais historicamente conquistados, em proveito do pagamento dos juros e amortização do serviço da dívida pública.

Seguindo essa linha de análise, Brettas (2017) afirma:

A fragmentação, a focalização e a privatização sempre estiveram presentes nas políticas sociais no Brasil. Embora assumam contornos mais profundos no neoliberalismo, estes traços não parecem suficientes para caracterizar este período. Ao que tudo indica, um dos debates que contribui para a reflexão sobre as políticas sociais no contexto neoliberal passa pela financeirização e pela forma que se dá a apropriação do fundo público, a qual mantém relação com a criação de mecanismos para transferir valores arrecadados pelo Estado para as mãos do grande capital nacional e estrangeiro. (BRETTAS, 2017, p.62-63)

No contexto do capitalismo contemporâneo, o fundo público é, de acordo com Salvador (2010), responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros

e amortizações da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes rentistas. Nesta perspectiva, a política de ajuste fiscal e o seu desdobramento sobre as disputas do fundo público são expressão deste novo momento, em que o Estado operará um conjunto de mudanças com vistas a assegurar a rentabilidade financeira do capital e para tanto, entre os anos 1994 e 2000, foram criados alguns mecanismos, alguns deles amplamente utilizados para facilitar o destino do fundo público em benefício da burguesia rentista (BRETTAS, 2020). Dentre estes mecanismos destacamos: o corte dos gastos públicos, que tem como consequência direta para as políticas sociais a criação da Desvinculação das Receitas da União (DRU), esta tem especial importância neste sentido. A DRU foi criada no contexto de intensificação do ajuste fiscal em 1994, como um mecanismo de subtração de recursos do orçamento público para geração de superávit para pagar a dívida pública. Além desse, outros mecanismos foram criados pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e mantidos pelos governos petista de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), e vêm sendo aprofundados nos governos de Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), são eles: juros altos, a definição de metas de superávit primário, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dentre outros que trataremos mais adiante.

Este arsenal jurídico-político foi, segundo Brettas (2017), fundamental para legitimar as mudanças em curso e acentuar a transferência de valor dos países dependentes em direção aos países dominantes por meio do pagamento da dívida. O serviço da dívida pública⁷ impõe, nesse contexto, um sistema que determina vários processos, dentre eles, podemos destacar: as privatizações das empresas estatais, as contrarreformas das políticas sociais, o ajuste fiscal, entre outros. No Brasil, o serviço da dívida pública (juros e amortizações) vem comprometendo quase 40% do orçamento público da União⁸, sendo cada vez mais presente esse comprometimento.

⁷ Brettas (2012), ao tratar da dívida pública, afirma que esta assume o papel de proporcionar a acumulação capitalista desde a sua fase primitiva. Se baseando em Marx, destaca que os sistemas da dívida e tributação como mecanismos de acumulação primitiva foram aprimorados cada vez mais e desempenham um papel mais expressivo que antes, a dívida contribuiu para que o capitalismo se consolidasse, já “[...] no período pós-guerra estimulou a aceleração da acumulação de capital e passou, desde o final do século XX, a cada vez mais alimentar o processo de reprodução ampliada de base financeira especulativa por meio do capital fictício (idem. p. 100).” Ou seja, a dívida vai sendo moldada de acordo com a necessidade em cada momento da história do capitalismo e se constitui em um dos principais mecanismos do Estado para garantir as condições necessárias a acumulação capitalista.

⁸ Ver: Auditoria Cidadã da Dívida. <<https://auditoriacidada.org.br>>

Contudo, o valor da dívida pública só aumenta a cada ano, devido, principalmente a política monetária de taxas de juros elevadíssimos.

Assim, as medidas tomadas neste período seguiram os ditames neoliberal sob a égide da financeirização do capital, restringindo os direitos sociais historicamente conquistados e aprofundando as características que marcam esse processo, globalizando, desta forma, as diversas expressões da “questão social”, a saber: o desemprego estrutural, a queda dos salários e o conseqüente aumento do pauperismo, a perda dos direitos sociais dos trabalhadores, o aumento das enfermidades trabalhistas. Em outros termos, tais medidas atingiram majoritária e significativamente a classe trabalhadora.

Com o fim dos anos 1990 e a virada para o século XXI parecia reconduzir o sonho neoliberal. A estratégia do Consenso de Washigton foi novamente visitada e aprofundada na maioria dos países. Em acordo com Carcanholo, o período de 2003-2007 foi, portanto, de forte ascenso na economia mundial. Esse cenário favorável foi justamente revertido em função da crise. Quando a economia mundial entra em crise em 2007/2008, as economias periféricas acompanharam o movimento, uma vez que que são dependentes dessa dinâmica de acumulação.

A crise já ensaiava anteriormente quando da formação da bolha especulativa junto às ações empresas de alta tecnologia, as famosas *pontocom*. O estouro dessa bolha nada mais representou do que a desvalorização do capital fictício acumulado especulativamente nesse mercado que, com sua retração, se viu obrigado a encontrar novos espaços de valorização, ou pelo menos para aquela parcela do capital fictício que sobrou ao estouro dessa bolha. (CARCANHOLO, 2010, p.8).

A queda nos preços de imóveis, a partir de 2006, reduzindo a riqueza das famílias e, com juros mais caros, aumenta a inadimplência no pagamento das hipotecas, o que reduz ainda mais o crédito mobiliário, reduzindo novamente o valor dos imóveis. Eclodida esta crise, os bancos foram arrastados para uma situação em que eles deviam mais do que podiam pagar, repercutindo fortemente sobre a bolsa de valores em todo um mundo, se espalhando para todos os níveis do mercado financeiro. Neste cenário a dependência manifesta e aprofunda todo o seu caráter estrutural (CARCANHOLO, 2010).

Assim, o desenvolvimento do capitalismo contemporâneo foi cortado por diversas crises com estopim na esfera financeira. Nota-se: as saídas engendradas para estas crises não as resolveram, mas as jogaram para frente. Fato é que nos últimos anos, as flexibilizações, novas privatizações, contrarreformas que assegurassem a expansão do grau de exploração só fizeram multiplicar-se, “dada a crescente distância entre as condições de produção e a apropriação do mais-valor no contexto da superacumulação” (GRANEMANN e MIRANDA, 2020, p. 25).

Dito isto, no que tange à política previdenciária, os anos de 1990 e 2000 delinearão o período de retrocessos advindos de projetos e propostas de emendas constitucionais que renunciaram a série de “reformas” previdenciárias. Todas elas prestaram-se a reduzir os direitos, dificultando o acesso aos benefícios, seja pela elevação da contribuição, da exigência do aumento da idade e da combinação de novos parâmetros aos já existentes, tornando o seu acesso cada vez mais difícil. Tais “reformas” ignoraram as demandas dos trabalhadores ao passo que viabilizaram o atendimento às exigências do capital financeiro financeirizado. Conquanto, ao longo dos seus 35 anos de existência, os sistemas previdenciários sofreram modificações desde a sua formulação, tornando-a, de acordo com Brettas (2020, p.246) e Granemann (2020, p.76), a política que vem sendo mais descaracterizada em relação a sua formulação original na Constituição Federal de 1988.

Assim, é no contexto de financeirização do capital que as sucessivas manobras dos governos, alinhadas com as orientações macroeconômicas do grande capital recomendadas pelas agências multilaterais, tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que as propostas de ajustes das economias e as contrarreformas se fazem presentes.

A realidade concreta demonstra que o Brasil vem adotando as orientações dos representantes das oligarquias das finanças sem objeções. Segundo a ANFIP (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL; FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2020), desde 2015, não só a previdência social, mas o conjunto dos direitos sociais e trabalhistas vem sofrendo duros ataques, tais como cortes em orçamentos, políticas e programas modificados, mudanças nas legislações, entre outras, com a justificativa de que as políticas sociais oneram os cofres públicos. (SENZEZEM e CARTAXO, 2021, p. 240)

As medidas de contrarreformas foram, nesse contexto, aprofundadas no governo Michel Temer – apesar da sua ilegitimidade –, abrindo caminho para extrema direita e para as medidas ultraneoliberais, cujo ponto de chegada é a vitória de Jair Messias Bolsonaro nas eleições de 2018.

Conquanto, vivemos no aprofundamento de uma crise que se arrasta há vários anos. Assim, não é de se estranhar que os resultados desta se fazem sentir e se refletem em todas as esferas da vida social, não apenas na economia, mas juntamente na cultura e sobretudo na política, como é o caso do Brasil, com a direita voltando ao poder em 2016.

No tocante ao contexto do governo Bolsonaro, atrelado ao mais recente quadro de crise sanitária agravada pela pandemia de Covid-19, há de se reiterar que a pandemia não rebentou a crise, mas a aprofundou e as consequências desta combinação de crise capitalista e sanitária é o agravamento das desigualdades sociais. Nas palavras de Granemann e Miranda (2020, p.32)

No Brasil, a Covid-19 alastrou-se entre homens e mulheres da classe trabalhadora já desprovidos dos direitos sociais minimantes construídos na Carta Constitucional de 1988. O contínuo e permanente ajuste de longa duração, há três décadas em curso no país, desmontou e reduziu os direitos sociais por meio de numerosas e cotidianas contrarreformas. Um significativo contingente da classe trabalhadora viu a pandemia se disseminar, desprotegida, sem direitos e sem empregos.

É neste contexto de crise econômica, sanitária e política, agravada com o golpe de 2016, orquestrada pelo capital financeiro no atual cenário despontado com a pandemia provocada pela Covid-19, que os impactos desse processo para a classe trabalhadora são claros. Em primeiro lugar, esta sofre todos os rebatimentos da ofensiva neoliberal, sinalizado pelas políticas de austeridade fiscal, expressas pelo processo de expropriações dos direitos sociais e em particular, da política previdenciária. Em segundo lugar, o desgaste físico, visto que a superexploração e dependência são traços que são ainda mais aprofundados nesse contexto, implicando em arrocho salarial e das condições trabalhistas, aumento do desemprego, e por consequência, do exército de reserva.

À luz das questões que foram apresentadas, entendemos ser necessário o resgate do complexo histórico da política de previdência social para compreensão dos determinantes da contrarreforma previdenciária brasileira, identificando desta forma, os avanços e retrocessos desta no âmbito das políticas sociais no contexto do capitalismo contemporâneo.

3. PREVIDÊNCIA SOCIAL: ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS

3.1 Um breve histórico da política de previdência social no Brasil

No Brasil, a emergência da previdência remonta períodos históricos anteriores, com uma trajetória de amadurecimento em termos de proteção social até o final da década de 1980 do século anterior. Para a análise das mudanças operadas na política de previdência social no período recente, faz-se necessário percorrer, brevemente, às origens do sistema previdenciário brasileiro.

Os montepios e as Caixas de Socorro⁹ são algumas das manifestações mais antigas de previdência no Brasil (GENTIL, 2006). Em 1889, certos trabalhadores urbanos foram incluídos em alguns benefícios muito restritos, como direito a pensão e a férias de 15 dias. Conquanto, a previdência neste período, destinava-se principalmente aos funcionários públicos, sendo discriminatório entre os trabalhadores, visto que não incluía os trabalhadores da iniciativa privada, como resultado da pressão exercida por esses grupos.

Até finais dos anos do século XIX, a jornada de trabalho não era regulamentada no Brasil. Diante das reduções salariais, ações arbitrárias e castigos corporais, os trabalhadores rurais e urbanos sob forte influência dos imigrantes europeus que traziam os ares dos movimentos socialistas e anarquistas, promoveram mudanças no cenário político e social, com a formação dos primeiros sindicatos na virada para o século XX, conquistando em 1911 a redução legal da jornada de trabalho para 12 horas diárias (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

É importante pontuar que, a criação dos direitos sociais no Brasil não acompanha o mesmo tempo e características que a dos países centrais, por consequência de uma consciência e ação política operária tardia tal como pontuam Behring e Boschetti (2011), posto que as políticas sociais se desenvolvem no país sob

⁹ Montepios foram instituições em que, por meio do pagamento de cotas, cada membro adquire o direito de, por morte, deixar pensão pagável a alguém de sua escolha. O primeiro montepio surgiu em 1835 – o Montepio Geral dos Servidores do Estado – Mongeral. No ano de 1888, “há a criação de uma caixa de socorro para a burocracia pública, inaugurando uma dinâmica categorial de instituição de direitos que será a tônica da proteção social brasileira até os anos 60 do século XX” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.79).

as marcas das suas particularidades próprias de seu caráter dependente, quais foram: do escravismo, coronelismo, cooptação e fragmentação da classe trabalhadora. A criação dos direitos sociais brasileiros expressa, portanto, a correlação de forças predominantes e é resultado da luta de classes.

Assim, é nas primeiras décadas do século XX, em 1923, com a aprovação da lei Eloy Chaves, reconhecido pelo Decreto Legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, que o país adquire um ordenamento jurídico para a atuação do sistema previdenciário, quando institui a obrigatoriedade de criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão – as CAPs – que contemplava os ferroviários, se estendendo posteriormente para algumas categorias estratégicas de trabalhadores, a saber: os marítimos, estivadores, serviços telegráficos, dentre outros. Esta lei assegurou aos trabalhadores ferroviários e, posteriormente, as demais categorias citadas, o que hoje é a aposentadoria por tempo de serviço, e garantiu juntamente, a pensão por morte e assistência médica. Até 1923, eram concedidos apenas um ou outro benefício.

Algumas transformações viriam após a Revolução de 1930, com a posse de Getúlio Vargas. Este período, como expressam Behring e Boschetti (2011), foi marcado pela regulamentação das relações de trabalho no país. O sistema previdenciário brasileiro é reestruturado em bases corporativas, como reflexo do dinamismo econômico que fortalecera a industrialização naquele período. Tais transformações, foram decorrentes do crescimento urbano e da ampliação sindical, culminando na criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs). Estas eram restritas aos trabalhadores urbanos das categorias de profissionais mais organizadas e eram orientadas pela lógica contributiva do seguro, cobrindo riscos ligados à perda da capacidade laborativa.

Os IAPs ofereciam um conjunto de benefícios e serviços de acordo com a contribuição dos trabalhadores, dos empresários e do Estado, que não eram uniformes e, segundo Bravo (2000), possuíam uma orientação *contencionista*, diga-se, estavam menos preocupados com a prestação de serviços e mais com a acumulação de reservas financeiras (BEHRING e BOSCHETT, 2011, p.107).

De modo distinto das CAPs que eram por empresa, cada Instituto abrange um ramo inteiro de categorias profissionais ou de atividades, conforme assinalamos a seguir:

- IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, criado em 1933;
- IAPC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários, criado em 1934;
- IAPB – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, criado em 1934;
- IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, criado em 1936;
- IAPETEC – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Empregados em Transportes de Carga, criado em 1938;
- IAPE – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Estivadores, criado em 1938.
- IAPFESC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, criado em 1960.

Os trabalhadores participavam da direção dos IAPs, o que foi um importante instrumento de cooptação das lideranças. Nas palavras de Gentil (2006, p.101)

A legislação social foi introduzida por categoria profissional, isto é, não atingia a classe operária em seu conjunto e num único movimento. Para alguns intérpretes desse período, entretanto, os institutos de aposentadoria e pensões eram mais fortalecedores da classe operária que as caixas. Embora tenham fragmentado os trabalhadores por categorias e tenham servido como instrumento de jogo político de Vargas, os institutos nacionalizaram as demandas – o que não ocorria com os sistemas das caixas – e exerceram uma expressiva pressão política. Para outros, a transformação das caixas em institutos correspondeu a uma estratégia de centralização do poder federal, ao controle dos Estados por uma burocracia cada dia mais técnica e mais numerosa e a uma cooptação da classe operária.

Anos mais tarde, em 1960, ocorreu a unificação da legislação referente aos IAPs, dada a promulgação da Lei n. 3.807, conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que tem por fim assegurar aos seus beneficiários os meios indispensáveis de manutenção, por motivo de idade avançada, incapacidade, tempo de serviço, prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente. Tal unificação representou um dos avanços mais significativos da previdência social no país, em que os diferentes institutos foram extintos e deu lugar para um regime previdenciário único, para todos os trabalhadores do mercado formal. Ao referir-se a

este período, Behring e Boschetti (2011) pontuam que este foi marcado pela organização do mercado de trabalho e desenvolvimento de uma gestão estatal da força de trabalho, que incluiu as políticas sociais. Contudo, este desenvolvimento não pode ser confundido com a experiência fordista-keynesiana dos países centrais.

Em 1963, foi criado o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), por meio da Lei n. 4.214. Tal política tinha um viés mais redistributivo, visto que não se fundava na contribuição dos trabalhadores, mas antes, numa pequena taxa dos produtores.

Após o golpe de 1964¹⁰, sob o contexto da ditadura militar, as relações sociais capitalistas foram aprofundadas e as mudanças introduzidas na previdência social foram realizadas com o intuito de legitimar os blocos militar-tecnocrático-industrial. Assim, nesse período houve um forte incremento da política social brasileira, da qual não pode ser confundida com o exercício da cidadania. Mota (2015, p.154) acentua ainda que, as mudanças promovidas no âmbito das políticas sociais nesse regime político tentavam “(...) funcionalizar essas demandas de acordo com o seu projeto político, por meio da *expansão seletiva* de alguns serviços sociais”, no sentido de obter o consenso passivo das classes trabalhadoras e oferecer “uma imagem social do Estado que lhe conferisse legitimidade”. Desta forma, a solução foi a ampliação da cobertura de alguns programas sociais, cujas características de acordo com Mota eram:

A diferenciação dos serviços em função da clientela atendida, a privatização da assistência médico-social, a criação da previdência complementar privada, afora a supressão e o desmantelamento dos mecanismos de controle e de participação dos trabalhadores no sistema de proteção vigente até 1964. (MOTA, 2015, p. 154)

A previdência social, nesse contexto, foi um importante instrumento político para a legitimação e controle durante a ditadura-militar.

Nesta continuação, avanços importantes na legislação social ocorreram neste período conforme aponta Gentil (2006, p.106)

¹⁰ Retomaremos este período mais adiante.

1) a criação do Programa de Integração Social (PIS), em 1970; 2) a instituição do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), em 1971, com execução a cargo do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), incluindo os trabalhadores rurais na previdência – com um plano de benefícios muito inferior, pois a aposentadoria correspondia, então, a 50% do salário mínimo – e estabelecendo uma solidariedade formal entre a área urbana e rural através do custeio dos benefícios – uma vez que não havia contribuição direta; 3) a inclusão dos empregados domésticos com a Lei n. 5.859, de 1972 e, 4) a inclusão dos trabalhadores autônomos, com a Lei n. 5.890, de 1973. Em 1974, os idosos pobres, de mais de 70 anos foram contemplados com uma renda mensal vitalícia de um salário mínimo. Permanecia, entretanto, a exclusão das camadas mais pobres da população que não contribuem para a previdência social e que ficam sem nenhum acesso a serviços médicos, consolidando-se a desigualdade. O setor privado servia aos ricos, os planos eram para grupos seletos de assalariados e classes médias, os serviços públicos para pagantes da previdência e “caridade” para todos

Em 1966, o Decreto n. 72 unificou os IAP's, com exceção do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE). A unificação da legislação já ocorrera em 1960, o que foi feito a partir daí foi a fusão das instituições previdenciárias no Instituto Nacional da Previdência Social (INPS).

Em 1974, por conseguinte, é criado o Ministério da Previdência e Assistência Social. O sistema foi unificado em 1977, com a Lei n. 6.439, que criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), cuja finalidade é a de integrar as funções de concessão e manutenção de benefícios, e prestação de serviços, custeio de atividades e programas e gestão administrativa, financeira e patrimonial. Este compreendia o Instituto Nacional de Assistência Médica (INAMPS) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS), além da Central de Medicamentos (CEME), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA).

No contexto em que inúmeros avanços foram operados nas políticas sociais, é possível afirmar que as décadas 70 e 80 do século passado foram importantes para expansão do sistema previdenciário. Muitos benefícios foram criados durante esse período como:

o salário-maternidade, renda mensal vitalícia para idosos e inválidos, aposentadorias e pensões para a força de trabalho rural, inclusão dos

empregados domésticos, extensão dos benefícios de acidentes do trabalho aos trabalhadores rurais e outros (GENTIL, 2006, p.108)

Não obstante, do ponto de vista econômico, os anos de 1980 são conhecidos como a “década perdida”¹¹, caracterizado como um período de alta inflacionária e recessão que acarretara queda na massa salarial e, por consequência, forte redução na arrecadação previdenciária. A conjuntura econômica durante esses anos foi a de inflação e de evidente dívida pública.

Ao tratar sobre esse período Behring e Boschetti (2011, p.139) destacam

Os efeitos da crise do endividamento foram muitos: empobrecimento generalizado da América Latina, especialmente no seu país mais rico, o Brasil; crise dos serviços públicos num contexto de aumento da demanda em contraposição a não expansão dos direitos; desemprego; agudização da informalidade na economia; favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas.

Em outras palavras, o país acabou por cair em uma grande crise inflacionária decorrente do endividamento após a abertura do mercado nacional, que se arrastou por toda a década de 1980. Essa crise, denominada de “crise do milagre”, tornou-se uma crise política e de legitimidade a partir da inquietação e insatisfação de segmentos da classe trabalhadora e da população que seguiram reivindicando e lutando pela redemocratização do Brasil. Esses fatores contribuíram para o processo de transição democrática que culminou em eleições diretas.

Em 1988, quando do resultado da luta dos movimentos operários e popular, é elevado ao texto constitucional suas pautas, refletindo os seus interesses e contemplando os avanços para os direitos sociais, temos a “Constituição Cidadã”. Sendo um marco para história dos direitos sociais, e em particular, da política de previdência social no Brasil, como veremos a seguir.

¹¹ Na América Latina, os anos 1980, foram considerados como perdidos, por consequência das perdas econômicas deste período ocorridas através de baixas no PIB, do crescimento da inflação, diminuição do poder de compra e perda de empregos. Não obstante, no contexto sociopolítico, este período foi marcado pelo período de redemocratização, conduzindo a promulgação de uma nova Carta Constitucional, conforme veremos nesta continuação.

3.2 A política de previdência social no contexto da Constituição Federal de 1988

A efervescência dos movimentos sociais em torno da redemocratização do país colocou em pauta importantes reivindicações de cunho progressista por meio da realização da Assembleia Constituinte (1987/1988), esta expressava os avanços do regime democrático, elevando ao texto constitucional os direitos sociais, civis e políticos, constituindo-se um espaço de reafirmação das liberdades democráticas.

Assim, no final da década dos anos 1980 foi aprovada uma nova Constituição (CF) – um marco de grande relevância do processo de redemocratização do país e, principalmente, no que diz respeito ao sistema de proteção social, implantando um novo conceito: o de *seguridade social*, com uma nova direção para a proteção social no Brasil, ao instituir como políticas públicas integrantes o tripé: saúde, previdência social e assistência social. Tomemos como partida a definição de seguridade social aprovada em 5 de outubro de 1988.

O artigo 194 da Constituição define a seguridade social como sendo “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). Para tanto, este seria norteador pelos seguintes princípios:

- I- universalidade da cobertura e do atendimento;
- II- uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III- seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV- irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V- equidade na forma de participação do custeio;
- VI- diversidade da base de financiamento;
- VII- caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Os princípios da universalidade da cobertura e uniformidade dos acessos às populações rurais e urbanas significaria contemplar a todos indivíduos, indistintamente, denotando com isso as mudanças nas relações entre Estado e sociedade. Desta forma, a saúde e a assistência social passaram a ser direitos do

cidadão e dever do Estado, e a previdência, ao combinar contribuição e financiamento, ampliaria a sua cobertura (GENTIL, 2006).

As diretrizes e princípios que compõem a seguridade social estabelecidas no texto constitucional e as definições para as políticas de saúde, assistência e previdência, caracterizam a natureza desse sistema como sendo híbrido, posto que associam ao mesmo tempo universalidade e seletividade, centralização e descentralização, contributividade e gratuidade, em que são conjugados os direitos do trabalho de caráter contributivo (previdência), universal (saúde) e seletivo (assistência), refletindo a correlação de forças existentes (SILVA, 2011).

Em todas as três áreas ocorreram avanços expressivos, conforme explicita Silva (2011):

A assistência social assumiu o *status* de política social e passou a compor a seguridade social. As conquistas na área da saúde foram determinantes para a visão de universalização que impregnou o significado da saúde no âmbito da seguridade social. Na área da previdência social alguns direitos foram ampliados: o piso mínimo dos benefícios igual ao salário-mínimo; a irredutibilidade dos valores dos benefícios; o valor da aposentadoria não inferior ao último salário recebido; aposentadoria por tempo de trabalho, independente de limite de idade e o direito de participação no sistema mediante contribuição direta, independente do trabalho assalariado. Ou seja, qualquer trabalhador urbano ou rural passou a poder participar da previdência social, desde que tivesse condições para contribuir com o sistema. (2011, p. 97)

Nesta continuação, o artigo 165 da Constituição Federal é um fator crucial para a institucionalização da seguridade social nos marcos da história e dos direitos sociais do Brasil, determinando a criação de um orçamento da seguridade social, cuja consequência seria a criação de um fundo público com a canalização de recursos próprios e exclusivos no âmbito das políticas que compõem a seguridade (SALVADOR, 2010). Os constituintes também trataram de estabelecer as fontes de financiamento da seguridade a fim de manter os recursos estáveis para sua efetivação, tal como conta no artigo 195.

Contudo, é importante pontuar que, a seguridade social na Constituição Federal de 1988, foi resultado de uma conjuntura muito específica e particular, em que não

havia no Brasil, nada sequer parecido com um Estado de Bem-Estar Social, expressando desta forma, a correlação de forças naquele período.

Faltavam as condições históricas, econômicas e políticas favoráveis na construção da seguridade social brasileira, tais quais as observadas nos países europeus no período pós-guerra. Inexistiram aqui, as bases sociais, ideológicas e os pactos sociais, como ocorrera nos países centrais. Os fatores, como vimos, que contribuíram para a ampliação da proteção social nestes países, foram frutos da influência dos sindicatos, das negociações e, um alto grau de intervenção estatal que resultara na ampliação dos gastos sociais. Estes, vivenciados num longo período de expansão cujas bases centraram no pacto fordista-keynesiano. Como observa Mota:

A nova definição de seguridade social, apesar de equiparar-se conceitualmente aos sistemas de proteção existentes no mundo desenvolvido, não equaliza as condições históricas sob as quais os diversos países instituírem seus sistemas de proteção social [...] (MOTA, 2015, p.161)

Além disto, há que se considerar que a implantação do conceito de seguridade social no Brasil ocorrera no momento em que o *Welfare State* sofria as implicações da crise que despontara na década de 1970. A ausência de tais condições, foi um dos determinantes para que os direitos inscritos no texto constitucional, antes que pudessem ser postos em prática, fossem imediatamente obstaculizados, como veremos mais adiante.

Embora a seguridade social represente os interesses da classe trabalhadora e os avanços dos direitos socialmente conquistados, a complexidade das relações sociais presentes na constituição, indica que as ações estatais dependem das lutas dos trabalhadores ao passo que necessita juntamente da absorção de suas reivindicações pelo capital. “É no interior desse movimento, dialético e contraditório, que se dá a estruturação dos sistemas de seguridade social nas sociedades capitalistas ocidentais” (MOTA, 2015, p.137).

No que se refere à política previdenciária, a inclusão de um capítulo sobre a seguridade social foi, decerto, um dos mais importantes passos de sua história. Com relação a esta política, o texto original da CF de 1988 destacava o seu caráter contributivo e definia as prestações devidas. Em julho de 1991, foi aprovada a lei n.

8.212 e 8.213, que trataram do plano de benefícios da previdência social e do custeio da organização da seguridade social. Estas leis foram apresentadas nos meios de comunicação, pelo Executivo, como a concretização das principais bandeiras das associações de aposentados e das centrais sindicais (MARQUES *et.al*, 2009). A Lei n. 8.212 previa que a previdência social obedeceria aos seguintes princípios e diretrizes: universalidade de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição; valor da renda mensal dos benefícios não inferior ao do salário-mínimo; cálculos dos benefícios considerando os salários-de-contribuição; preservação do valor real dos benefícios, e a previdência complementar facultativa (BRASIL, 1991).

A CF estabeleceu um modelo híbrido de previdência. Ao mesmo tempo em que a trata como direito social dos trabalhadores urbanos e rurais e a inclui política integrante da seguridade social, dá juntamente a ela o caráter de seguro, vinculado à contribuição, conforme o prescrito no artigo 201 do texto constitucional (BRASIL, 1988) que prevê que a previdência social será organizada sob a forma de regime geral de caráter contributivo e de filiação obrigatória.

Grandes avanços foram operados nessa conjuntura com respeito a previdência:

Na política previdenciária, além da sua inserção numa lógica de seguridade, em especial no que se refere ao financiamento, houve uma ampliação de direitos, a exemplo: da licença-maternidade de 120 dias, extensiva aos trabalhadores rurais e empregadas domésticas; do direito de pensão para maridos e companheiras; e da redução do limite de idade – 60 anos para homens e 55 para mulheres para acesso à aposentadoria; da indexação dos benefícios previdenciários ao salário-mínimo, dentre outros. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.145)

Nesse contexto, foi criado o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), órgão responsável pela administração da previdência, sendo este financiado por contribuições obrigatórias dos trabalhadores e conforme o sistema de repartição simples compreendendo dois regimes: O Regime Geral da Previdência Social (RGPS)¹² que abrange os trabalhadores da iniciativa privada; e Regime Próprio da

¹² Regime público administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que engloba os trabalhadores da iniciativa privada e servidores não filiados a regimes próprios. É obrigatório e público.

Previdência Social (RPPS)¹³, responsável pelos funcionários públicos da União, Estados, Federação e município. Essas conquistas, segundo Lourenço *et. al* (2017), também contam com outras fontes de receitas, a saber: a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Confins), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CCSL) e a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), existente de 1997 a 2007, compondo o conjunto dos recursos destinados à previdência social.

Entende-se por regime de repartição simples, o regime que tem por base a solidariedade entre os participantes, funcionando mediante a transferência de renda entre gerações. Desta forma, o servidor ou empregado ativo não contribui para a sua própria aposentadoria ou corresponde a pensão, mas para a previdência social respectivo, isto é, os benefícios dos inativos. Tanto o RGPS quanto o RPPS operam por repartição simples.

Contudo, a despeito dos avanços operados neste período, as mudanças impressas na Constituição de 1988, especialmente no tocante a política de previdência social, sofreram já nos anos seguintes uma ofensiva contrária a este processo. Ao mesmo tempo em que os direitos sociais eram estruturados, o governo na prática promovia o desmonte dos direitos recentemente conquistados. Assim, a política de previdência social em conjunto com as demais políticas sociais passou por diversas reformulações nos anos seguintes.

No próximo item, abordaremos acerca do contexto e das mudanças no sistema previdenciário brasileiro.

3.3 Previdência social em contrarreforma

3.3.1 Os primeiros passos para as contrarreformas da previdência social

¹³ É um regime público específico para servidores públicos concursados, titulares de cargo efetivo. É estabelecido no âmbito federativo quando estes asseguram a seus servidores efetivos pelo menos o benefício a aposentadoria e pensão por morte.

As reformulações operadas no sistema de seguridade nos anos 1990, não devem ser consideradas à parte do contexto da crise estrutural do capitalismo que se desenvolve desde os anos 1970, e que nos países periféricos desaguam nas chamadas políticas neoliberais, desregulamentação das relações de trabalho e diminuição dos direitos sociais, como vimos no capítulo anterior.

No âmbito interno, após 20 anos de ditadura militar, Fernando Collor de Melo é eleito Presidente da República, por eleições diretas contra o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) Luiz Inácio Lula da Silva. Este novo governo assume o poder em um período em que o Brasil atravessara uma década de crise – a década de 1980 – que fez com que este elaborasse um plano de combate à inflação e tivesse uma estratégia privatizante, de diminuição do poder Estado e a internacionalização da economia. Collor, tinha no combate à inflação o aspecto inicial de um ambicioso plano que atenderia as necessidades capitalistas de reverter as baixas taxas de lucro do período e que incluiria a ofensiva dos direitos sociais e trabalhistas. No plano geral, a adoção do pensamento neoliberal pode ser claramente situada nesse contexto.

Dentre as medidas prioritárias, encaminhadas pelo governo, destacam-se a reforma administrativa, entendida como medida saneadora das instituições governamentais, a privatização das empresas estatais, como meio de retirar algumas áreas produtivas da esfera estatal, e a reforma da previdência social, como medida de equilíbrio do orçamento fiscal e adequação à situação do emprego na crise (MOTA, 2015, p.118-119).

Nesta continuação, no que tange à política de previdência, Marques (*et.al*, 2009, p.198), ao tratar sobre esta conjuntura pontuam que

O período de 1985 a 1991 pode ser dividido em dois momentos: aquele em que a discussão previdenciária tinha como propósito ampliar a cobertura e a diminuição da desigualdade de tratamento entre os trabalhadores urbanos e rurais, e aquele da luta pela aprovação das leis que iriam reger o financiamento e os direitos na então recente Constituição de 1988.

De 1985 a 1988, o país vivia um novo momento em sua história, o de redemocratização. Neste período, os esforços concentravam-se em torno das discussões de uma nova Constituição. Em 1988, como vimos, estas discussões culminaram em uma nova Constituição, esta comprometida com os direitos da

cidadania, simbolizando o fim de um período que as liberdades democráticas estavam sendo cerceadas.

No momento em que seguiu a Constituição, em 1991, apenas dois meses após ter sido aprovada as Leis n. 8.212 e 8.213 que prescreviam sobre o Custeio e a Organização da Seguridade Social e sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social, o Executivo apresentou à sociedade propostas que tencionaram “reformá-la”. Destacamos a criação de uma Comissão Especial para Estudos Previdenciários, instituída pela Câmara dos Deputados, tendo à frente o deputado Antônio Britto, cujo objetivo era o de, em um mês, realizar um diagnóstico do sistema previdenciário e propor soluções cabíveis para regular o seu financiamento (CARTAXO, 2003).

O Relatório Final da Comissão respaldou, nesse contexto, a necessidade de uma “reforma” previdenciária em razão de sua crise, apontada no documento como a pior por que passa a previdência social, pretendo diminuir a responsabilidade do Estado frente os direitos sociais, visto que a expansão destes era apontada como responsável pelo comprometimento dos recursos públicos, o que justificaria a ingovernabilidade do Estado.

O Relatório aponta as causas gerenciais, conjunturais e estruturais responsáveis pela deflagração da crise do sistema. Nas causas gerenciais, estão levantados os problemas relativos à falta de fiscalização, ao excesso de burocracia, à sonegação e à ausência de mecanismos de controle. Nas causas conjunturais, o Relatório destaca a relação existente entre manutenção do sistema contributivo, o nível de emprego, o salário e o faturamento das empresas, e conclui que há um impacto imediato na arrecadação, em função da queda do emprego e do faturamento das empresas. Nas causas estruturais, são levantados alguns pontos, tais como a imprecisão conceitual, a dependência excessiva da folha de salários, o esgotamento das fontes de financiamento, a ampliação de benefícios e privilégios e as dificuldades provocadas pelo pagamento dos servidores inativos da União com recursos da previdência social (MOTA, 2015, p.210).

Sobre este período, Gentil (2006) continua:

A estratégia que se impunha e que se ajustava ao conteúdo ideológico do *mainstream* da ciência econômica baseava-se na noção de *seguro social* em substituição à recente *seguridade social* implantada. Falava-se em focalização e não mais em universalização. A privatização em alguns países da América Latina (parcial ou total, dependendo dos rumos tomados pelos acordos políticos em cada país) inspirava ideias de mudança radical no

sistema recém-criado no Brasil. O FMI e o Banco Mundial faziam diagnósticos e prescrições que norteavam os novos padrões arquitetônicos dos sistemas de previdência do terceiro mundo e que, no Brasil, encontravam grande receptividade (GENTIL, 2006, p.128).

O período de contestação dos direitos constitucionais é aberto em 1990, cujo intuito era o de impedir a sua implantação e enterrar ou desfigurar a legislação constitucional complementar, sob o argumento da propalada crise, conferindo a esta um acentuado apelo ideológico que justificaria tais mudanças dos direitos sociais.

A discussão da crise se deu, principalmente, em função da estagnação econômica e do rebaixamento das condições de vida dos trabalhadores na chamada “década perdida”. Todavia, esta já vinha sendo tratada como produto da crise econômica internacional ou como resultado do período pós-1964 (MOTA, 2015), argumentando em favor de que “*a retomada do crescimento econômico, da inserção do Brasil na economia internacional e da necessidade e da redefinição do papel do Estado*” (MOTA, 2015, p.111) seriam as principais estratégias para enfrentá-la.

Merece atenção, entretanto, a categoria “cultura da crise” tratada originalmente pela autora Ana Elizabete Mota em sua tese de doutoramento publicado em 1995 e cujo debate vem sendo enriquecido ao longo das últimas década na obra “*A cultura da crise e seguridade social*” (2015). Tal categoria trata das ideologias formadoras de consenso de classe, dito de outro modo, das ideologias que passivizam a consciência de classe dos trabalhadores, sob determinadas condições históricas. Nas palavras de Mota

Como já dissemos, o traço predominante dessa cultura é a ideia de que a crise afeta igualmente toda a sociedade, independentemente da condição de classe dos sujeitos sociais, de modo que a “saída” da crise exige consensos e sacrifícios a todos. Para tanto, a burguesia tenta obter o consenso ativo das classes subalternas, baseado em questões que afetam o cotidiano das classes trabalhadoras, considerando-as como situações decorrentes da crise (MOTA, 2015, p.113).

O que foi refletido e analisado por Mota foram os mecanismos ideopolíticos através dos quais a burguesia tornava universais os seus interesses próprios para a

retomada do crescimento, visto que, segundo eles, beneficiaria indistintamente a todos.

Desta forma, observamos que, no final dos anos 1980 e início dos 1990, consolida-se a ofensiva neoliberal em território nacional, cuja intencionalidade é a de tornar seu projeto consensual e compartilhado, sucedendo que o tratamento da crise brasileira e o modo de superá-la sejam tratados nos marcos pensamento neoliberal.

Nesta sequência, anos mais tarde, após o *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Melo, Itamar Franco assume a presidência. As propostas de alterações na política previdenciária continuaram neste período nutridas pela Revisão Constitucional, conforme seria prevista pela Constituição, expressando mais uma vez a correlação de forças e interesses contraditórios. Contudo, o Executivo direcionou as suas atenções na tentativa estabilizar a moeda. Era o tempo do Plano Real¹⁴.

Várias propostas de alteração do sistema de seguridade foram feitas naquela ocasião de revisão constitucional. O modelo chileno e a reforma Argentina, que naquele momento estava sendo discutida pelo legislativo daquele país, bem como os estudos desenvolvidos no plano internacional relativos aos países europeus, influenciaram nas discussões e no encaminhamento das propostas de reforma da previdência. Fraudes, disputas judiciais por direitos não concedidos, irregularidades na concessão de aposentadorias e sonegação de arrecadação ajudavam a criar um quadro de aparente inviabilidade do sistema e pareciam justificar a necessidade de reformas (GENTIL, 2006, p.130)

Assim, foi durante este governo que foram iniciadas as alterações nos benefícios concedidos pelo RGPS que não exigiam mudança constitucional.

Essas mudanças, que foram realizadas no período de 1994-1997, já compreendendo o primeiro mandato de FHC, foram: o cancelamento das concessões dos benefícios do abono por permanência em serviço, pecúlio, auxílios-natalidade e funeral; a extinção das aposentadorias especiais para os aeronautas, telefonistas, jogador de futebol, jornalista e juiz classista da Justiça de Trabalho (MARQUES *et.al*, 2009, p.208)

¹⁴ O Plano Real foi um conjunto de medidas econômicas implementadas no Brasil em 1994, objetivando alcançar a estabilidade econômica, num contexto de hiperinflação que atingia o país desde a década de 1980. O responsável pelo Plano foi o sociólogo e então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso.

Os anos de 1990 e 2000 delinearam o período de retrocessos advindo de projetos e propostas de emendas constitucionais que renunciaram a série de “reformas” previdenciárias. Todas elas prestaram-se a reduzir os direitos, dificultando o acesso aos benefícios, seja pela elevação da contribuição, da exigência do aumento da idade e da combinação de novos parâmetros aos já existentes, tornando o seu acesso cada vez mais difícil, como veremos mais adiante.

3.3.2 *Contrarreforma previdenciária no governo Fernando Henrique Cardoso*

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC) é eleito o novo presidente da República, graças ao Plano Real. É neste governo, que um conjunto de reformas administrativas, tributária, fiscal e política são inauguradas, priorizando e garantindo uma estabilidade econômica, tendo sido o centro de atenção do governo em detrimento ao desenvolvimento das políticas sociais.

Para Cartaxo (2003),

Ao explicitar, como objetivo primordial, a estabilização de preços e a queda da inflação, estabelece-se uma associação direta ou não com a redução ou eliminação do déficit público, considerado o causador primordial dos desequilíbrios econômico-sociais. Essa ideia de controle do déficit público firma-se como o argumento central a respeito da necessidade de Reforma do Estado e, no seu interior, a do Sistema de Proteção Social, no âmbito do qual a Previdência é prioritária. As demais justificativas que surgem gravitam em torno dessa concepção e daí derivam, ousamos dizer, como variáveis determinantes, conforme analisaremos. Por trás desse argumento ocultam-se os conflitos inerentes aos interesses de classes e os de caráter político-ideológicos. Nesse embate pelemos liberais que, calcados no ideário neoliberal, advogam a regulação da sociedade por meio e de acordo com os interesses do mercado, e os intervencionistas, defensores da ação efetiva do Estado na regulação do âmbito social (CARTAXO, 2003, p. 165-166)

O processo de estabilização econômica iniciada no governo FHC compôs parte do conjunto respostas articuladas do grande capital frente aos impactos da crise que vinha sendo vivenciada desde os anos 1970, cujos impactos se fizeram sentir no Brasil no contexto que os direitos sociais estavam sendo reestruturados. As mudanças operadas nesse período foram fortemente impulsionadas pelo Consenso de

Washington e, operadas pelas agências multilaterais – FMI e Banco Mundial – que propunham no tocante à política fiscal o Estado mínimo para o social, através da contenção dos gastos públicos.

Sob condução dos ditames neoliberais, o governo FHC representou uma violenta adequação do país ao Consenso de Washington, contrarreformando o Estado quando se formula aquele que pode ser considerado “um documento orientador de período e talvez o mais forte elemento de continuidade pós-constitucional: o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE).” (PELAEZ et al., 2020, p. 201), que orientou a privatização de inúmeras empresas estatais e da gestão e prestação de serviços sociais por meio de parcerias com o setor privado, flexibilizações das relações de trabalho e as condições da seguridade social. O centro da reforma, nesse contexto, foi o ajuste fiscal.

O Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE), elaborado pelo então ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado (hoje extinto) Bresser-Pereira, orientou o conjunto de medidas que culminaram na reforma da máquina pública estatal. O receituário do Plano Diretor alude como inadiáveis para estruturação do Estado brasileiro

Ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado – abertura comercial e privatizações –, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que fortaleça a competitividade da indústria nacional; reforma da Previdência Social; inovação dos instrumentos de política social; e reforma do aparelho do Estado aumentando a sua eficiência. (BEHRING, 2008, p.178)

O argumento que justificaria a “reforma” era a crise fiscal que o país enfrentava desde os anos 1980. Esta crise, tornara a CF de 1988 ultrapassada, visto que de acordo com o ministro, esta estava atrasando o desenvolvimento econômico do país.

As características das políticas de Cardoso dão sequência a um processo que Behring (2019) caracteriza como um “ajuste fiscal permanente”, em curso até os dias atuais no Brasil, que se iniciou ainda durante o período ditatorial como resposta a explosão inflacionária e as crises da dívida na América Latina na década de 1980, e que se materializaram, antes do Plano Real de Cardoso, em outros 14 planos econômicos. (CISLAGHI, 2020, p.5)

O processo de estabilidade econômica é alcançado como resultado da execução do PDRE, das contrarreformas e das privatizações¹⁵ do patrimônio público, que neste período foram acentuadas, possibilitando maior participação dos capitais estrangeiros, além do sistema da dívida pública e da política de ajuste fiscal. Processos estes justificados pela necessidade de inserir o Brasil no plano internacional.

Deste modo, com respeito à política econômica do governo FHC, para além da PDRE, esta teve por base os seguintes mecanismos: privatizações, prática de juros altíssimos, no pagamento de juros e amortizações da dívida pública, na criação da desvinculação orçamentária – Fundo Social de Emergência (FSE) – e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), todos estes expressão da ofensiva neoliberal que colocaram o país à mercê do capital financeiro.

O Fundo Social de Emergência é criado em 1995 pelos economistas formuladores do Plano Real permitindo a desvinculação de 20% dos recursos destinados ao orçamento da seguridade social, inclusive para pagamento da dívida pública aos rentistas, numa política ferrenha contra as vinculações de receitas. Nos exercícios financeiros seguintes, o propósito permanece, mas o nome muda para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) em 1997. A partir do ano 2000, passa a vigorar a DRU (Desvinculação de Receitas da União) com sucessivas prorrogações nos anos seguintes. A experiência brasileira revela que o FSE não tinha nada de “social” e de “emergência”, dado que o propósito desse instrumento era o de, principalmente, desviar recursos do social para o interior do orçamento fiscal, contribuindo para “estabilidade econômica” (SALVADOR, 2010).

Anos mais tarde, ainda no contexto de ajuste fiscal realizado no governo FHC fora criada a Lei Complementar n.101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, esta tratou de limitar as despesas não financeiras do orçamento e priorizar o pagamento de juros e fez parte do conjunto de políticas neoliberal, em voga no país a partir dos anos 1990, que comprometeram o crescimento e o desenvolvimento econômico e social em prol do favorecimento do

¹⁵ As privatizações dos bens públicos significaram, neste período, a entrega do patrimônio brasileiro para o capital estrangeiro.

capital financeiro e apropriando de recursos do fundo público. A LRF determinou mudanças no sentido de viabilizar a canalização dos recursos públicos para a esfera financeira da economia, determinando metas fiscais no orçamento público a serem cumpridas por todos os entes da Federação. Além disto, criou o Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS), destinando determinados recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários, na tentativa de restringir as fontes de arrecadação próprias dos recursos previdenciários basicamente às contribuições dos trabalhadores e sobre as folhas de salário das empresas.

As palavras de ordem para as políticas sociais, e para a seguridade social em particular, sob avanço dos ideais neoliberais nesse contexto são: privatização, focalização e descentralização. Tais características marcaram profundamente as políticas sociais, em que o orçamento da seguridade social fora requisitado para benefício e socorro do capital. Se antes o princípio orientador era universalização, agora seria focalização, seletividade.

Estes elementos presentes na conjuntura do governo FHC coadunaram para a submissão das políticas sociais à política econômica, diminuindo os direitos sociais em proveito e benefício do capital, especialmente o capital financeiro, sobretudo através do sistema da dívida pública. Além do processo das privatizações de bens públicos e o do avanço das contrarreformas das políticas sociais, incluindo a previdência social, tema do nosso estudo.

As mudanças na política de previdência social seguiram, neste íterim, um período de desmonte da legislação social, que os responsabilizava enquanto propulsores da crise. A origem das “reformas” está nos países periféricos nas recomendações das agências multilaterais (FMI e Banco Mundial), como é o caso da política da previdência.

Seguindo as orientações do documento “Envelhecer sem crise” do Banco Mundial de 1994, que conduziu as mudanças no sistema previdenciário tencionando propiciar: criação de poupança obrigatória, através de contribuições definidas e do regime de capitalização; poupanças voluntárias e redução da extrema pobreza por meio dos benefícios, foi difundida uma previdência social enxuta, escancarando os portões para uma previdência complementar.

Sobre este contexto, Salvador continua

As “reformas” realizadas nos sistemas previdenciários na maioria dos países latino-americanos foram inspiradas nas orientações do Banco Mundial, que explicitou suas propostas no estudo “Envelhecer se crise”. Nesse documento, recomendava-se a substituição do modelo de repartição (distributiva) por um novo, caracterizado pela implantação de um plano privado e obrigatório de capitalização por cotas definidas individualmente para os trabalhadores. As aposentadorias passam a ser baseadas em contribuições definidas e os benefícios dependem da acumulação dos recursos, sem prévia garantia dos valores a receber. Na América Latina, além do Brasil, entre 1981 e 2001, os seguintes países seguiram as recomendações do Banco Mundial: Chile, Peru, Colômbia, Argentina, Uruguai, México, El Salvador, Bolívia, Venezuela, Equador, Costa Rica, Nicarágua e República Dominicana (SALVADOR, 2010, p.170)

Quando em março de 1995, o governo FHC encaminha a Proposta de Emenda Constitucional – PEC n.33/95 – para o Congresso Nacional, conhecida como Reforma da Previdência, com o objetivo único de modificar os dispositivos que impediam a realização de uma mudança na política de previdência social (MARQUES *et. al*, 2009).

A proposta não passara sem resistências. A CUT (Central Única dos Trabalhadores) e o PT apresentaram num primeiro momento uma proposta de Reforma da Previdência, fundada em ideais societários e, se contrapondo a PEC 33/95. Em linhas gerais, a CUT propunha: manutenção de todos os benefícios, inclusive de aposentadorias especiais e daquelas abarcadas por legislação especial e, ainda a gestão pública sob o controle de toda a sociedade; teto de 20 salários para pagamentos dos benefícios e inexistência de teto para contribuição, objetivando uma maior redistribuição de renda; diversidade e progressividade de financiamento, e incidência das contribuições sobre o lucro e faturamento, sobre as grandes fortunas e heranças, havendo taxaço de produtos supérfluos importados (CARTAXO, 2003).

A proposta do PT se assemelhava a da CUT nos seguintes aspectos: gestão democrática e pública da previdência; o sistema previdenciário seria básico e universal; previdência complementar sistema público seria apenas facultativa, além de outros aspectos.

Com respeito a proposta de reforma previdenciária de FHC e as reformas que sucederam este período, faz-se necessário abrimos um breve parêntese. Para fins desse estudo, o termo “contrarreforma” é preferido em contraposição ao termo reforma, visto que este último é esvaziado do seu conteúdo progressista original, sendo largamente utilizado no país a partir da década de 1990, tencionando justificar

as mudanças na legislação social, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando o sentido desta (BEHRING, 2018).

O termo reforma pressupõe melhorias, “quando, por exemplo, residências humildes de trabalhadores empobrecidos, sofrem modificações há muito tempo cultivadas e sonhadas para a melhoria da qualidade de vida e de habitação dos seus próprios habitantes” (GRANEMANN, 2020, p.76). Porém, no sentido usado a partir deste período, o termo foi utilizado num contexto não de melhoria/ampliação, mas de diminuição de direitos, como é caso das “reformas” da previdência, por meio majoritariamente, das Emendas e Propostas de Emendas Constitucionais.

Uma Emenda Constitucional (EC) é o meio pela qual é possível realizar uma alteração de dispositivos no texto constitucional prevista no art.60 da Constituição Federal. A Constituição só pode ser emendada mediante proposta – Proposta de Emenda Constitucional (PEC), para tanto, há um rol restrito de legitimados que podem realizar a apresentação de uma PEC ao Congresso Nacional, são: i) de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; ii) do Presidente da República e, iii) de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa dos seus membros. É um processo que garante que a Constituição seja modificada em partes, para se adaptar em manter atualizada diante de relevantes mudanças sociais.

Numa conjuntura em que os direitos sociais eram considerados “pesados” para o Estado, sendo tido como imprescindível uma “reforma” para contribuir com a redução do déficit público e para o êxito do programa de estabilização, o governo difundia a contrarreforma previdenciária sob o argumento de que esta diminuiria a injustiça social e eliminaria os privilégios, como se fosse evidente e indiscutível que o sistema previdenciário, tal qual previsto na CF de 1988, era inviável.

A inviabilidade do sistema previdenciário, segundo a equipe econômica de FHC, se fundava sob o discurso do déficit previdenciário. Este sufocava o Estado, além de impossibilitar de manter as suas obrigações de pagamento de benefícios. Nas fontes oficiais e, falsas, disseminadas pelo governo, o rombo previdenciário é calculado apenas com base no saldo previdenciário, desconsiderando que a previdência social compõe a seguridade social, sendo financiada não somente por

esta contribuição social, mas também pelas demais que estão presentes no artigo 195 da Constituição Federal de 1988.

A PEC n. 33/95 alterava os regimes de previdência tanto dos trabalhadores do setor privado, quanto dos servidores públicos – de onde se argumentava acerca dos privilégios destes últimos, já que estes teriam direito à aposentadoria integral, enquanto os trabalhadores do RGPS não. A aprovação da matéria se deu apenas no final de 1998, três anos após a apresentação da Proposta, resultando na Emenda Constitucional (EC) n.20, de 15 de dezembro de 1998.

No rol de mudanças aprovadas pela Emenda Constitucional n.20 em relação ao RGPS estão: a eliminação do teto de dez salários-mínimos para o pagamento dos benefícios de aposentadoria e tempo de serviço e as regras de cálculo desse benefício; e a criação de condições para que o sistema público de previdência siga as orientações que proporcionem o equilíbrio financeiro. No que se refere a aposentadoria, a Emenda determina que o segurado tenha contribuído no mínimo 35 anos, no caso dos homens e 30, no caso das mulheres. Quanto a aposentadoria por idade, o homem precisaria ter 65 anos e a mulher, 60 anos idade.

Uma das alterações mais significativas introduzidas pela reforma foi a do valor da aposentadoria. No caso das aposentadorias por tempo de contribuição, no lugar desse valor deve ser estabelecido pela média aritmética dos últimos 36 (trinta e seis) meses de contribuição, passou a considerar a média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes no mínimo a 80% de todo período contributivo do segurado, corrigidos monetariamente. Sobre esse cálculo é aplicado um fator redutor que varia de acordo com a idade do segurado, ou seja, o quanto de vida ele terá depois de aposentado, segundo estimativas da Fundação IBGE. Esse fator foi denominado Fator Previdenciário. Esse instrumento, que introduziu o critério de idade para a concessão de aposentadoria de forma indireta, mostrou-se ao longo do tempo, mas duro que o limite de idade. Isso porque o redutor pode manter-se o mesmo para um segurado que optar por trabalhar mais um ano, devido ao aumento do tempo de sobrevivência observado. Para o segurado que até 28 de novembro de 1999 tenha cumprido as condições para solicitar a concessão da aposentadoria, será considerada somente a média aritmética simples das maiores contribuições, correspondentes a, no mínimo, 80% de todo o período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994 (MARQUES *et al.*, 2009, p.211).

O Fator Previdenciário (FP) é o produto que considera três variáveis, quais são: o tempo de contribuição, a idade e expectativa de sobrevivência do assegurado na

aposentadoria por tempo de contribuição. Para que o assegurado acesse o valor integral da aposentadoria, é preciso que este trabalhe mais alguns anos.

Além destas mudanças, a aposentadoria com menos tempo de contribuição foi restringida apenas para os professores do ensino infantil, fundamental e médio, sendo extinta para os professores universitários.

Em relação ao regime dos funcionários públicos, algumas das mudanças aprovadas foram:

- a substituição do tempo de contribuição em substituição ao tempo de serviço (35 homens e 30 mulheres);
- critério de idade para aposentadoria integral, sob condição de ter no mínimo 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo que se deseja aposentar;
- estabelecimento da aposentadoria compulsória aos 70 anos de com proventos proporcionais ao tempo de contribuição e não mais ao tempo de serviço;
- extinção da aposentadoria proporcional;
- proibição da contagem da licença prêmio em dobro, para fins da aposentadoria;
- introdução do cálculo do valor da aposentadoria pela média das contribuições previdenciárias

Apesar das modificações inscritas no regime dos funcionários públicos, Marques (*et. al*, 2009), ressalva que um dos componentes mais caros da proposta de FHC não foi aprovado: a introdução de um teto para valor da aposentadoria. Para essa derrota foram importantes as mobilizações realizadas pela CUT e pelo PT.

Observamos neste íterim que, a despeito das definições constitucionais para o financiamento da seguridade social brasileira, das quais se incluem a política previdenciária, fora amplamente propagado, desde o início dos anos 1990, o discurso da crise. Esta vem minando as conquistas com respeito a proteção social brasileira e em particular, a previdência social, que logo após a instituição da Constituição Federal, vem sofrendo todas as investidas do capital financeiro, sob orientação do Banco Mundial, tencionando restringir o acesso a aposentadoria.

No quadro 1, destacamos algumas das medidas que foram alteradas com a EC n. 20/1998

Quadro 1: Algumas medidas que foram alteradas na EC n. 20/1998

| | Antes da contrarreforma | Depois da contrarreforma |
|-----------------------------------|--|--|
| Fator Previdenciário | Não se aplica | Introdução do Fator Previdenciário (FP) – instrumento que introduziu o critério de idade de forma indireta |
| Aposentadoria Proporcional | Era devida ao segurado que completasse no mínimo 25 anos de trabalho, se mulher, 30 anos, se homem, mais o requisito etário, 53 anos, se homem e 48 anos, se mulher. | Fim da aposentadoria proporcional. Alterou a referida espécie para Aposentadoria por Tempo de Contribuição |

Fonte: BRASIL (1998), elaboração própria

Encerrado os anos de 1990, adentramos o século XXI em um momento de rearticulação dos movimentos sociais em todos os países do globo, tal momento se deu em função ao descontentamento com os processos de privatização de bens estatais e expropriação de bens comuns, como o que acontecera no Brasil. Assim, o novo século iniciou-se no Brasil com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República em 2002, reacendendo a esperança frente a este contexto. Contudo os caminhos percorridos durante este período não romperam com a programática neoliberal, como veremos a seguir.

3.3.3 *Contrarreforma previdenciária no governo de Luís Inácio Lula da Silva*

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) – representante do Partido dos Trabalhadores¹⁶ – no final de 2002, não foi suficiente para romper com a política econômica de ajuste fiscal iniciadas na década anterior, estes continuaram sendo priorizados neste novo governo. No âmbito do governo federal, sem perder os ganhos, sobretudo, como resultado da pressão exercida pela luta dos trabalhadores, o que foi visto não foi a paralisação da programática neoliberal, tampouco o rompimento com a sua pauta contrarreformista que se instaurara nos governos anteriores, antes ocorreram continuidades no tocante a política econômica, e em especial, sobre a política de ajuste fiscal, particularmente, na previdência social.

A economia política singular deste período engendrou impactos materiais intensos sobre a vida dos que viviam em pobreza extrema ou absoluta, mesmo que pela expansão dos direitos universais, o que implicaria em efetivas reformas. Mas, é preciso reconhecer, favoreceu em proporções muito maiores os ricos, com atenção especial ao agronegócio e ao capital portador de juros, além de atrair capital estrangeiro o novo Eldorado brasileiro. (PELAEZ *et. al*, 2020, p.203)

No âmbito das políticas sociais, a ampliação dos programas assistenciais, especialmente de transferência de renda, ganhou destaque no governo Lula. Essa configuração, não está à parte das determinações do Banco Mundial e do FMI, em que esta prestigiava apenas uma parcela da população – aquela que estivesse mais desprovida, os mais pobres entre os pobres. Contudo, há de se considerar a importância desses programas para o grupo de pauperizados que foram historicamente negligenciados pelos governos. Além disto, houve neste período, a expansão do acesso à educação, em especial, o ensino superior, saúde, política

¹⁶ O período específico que marca o surgimento do PT no cenário foi início da década de 1980, quando a ditadura civil-militar dava sinais de esgotamento e os movimentos para a redemocratização do país ganhavam ensejo. Nesse contexto, o Partido dos Trabalhadores contava com os segmentos operários situado no ABC paulista, movimentos de bairro, movimentos do campo da luta pela terra, além da influência da Igreja Católica. O Partido também contava com o apoio do movimento estudantil e de outros movimentos sindicais e sociais, contando como líder operário Lula, ex-metalúrgico, ex-sindicalista. Apesar disso, o ano de 1998, contabilizava a terceira derrota consecutiva de Lula nas eleições para presidência. Esta derrota foi a virada de chave para o futuro do PT, principalmente no tocante ao sentido ideológico. Conquanto, a despeito do transformismo que marca a história do PT nos anos seguintes, este protagonizou importantes contestações no contexto do governo FHC, sendo oposição política a este.

habitacional, dentre outras. A questão central é que não pode ser esquecida neste contexto é que, se houve ganhos para o trabalho, houve muito mais para o capital.

Nestas condições, o governo Lula, demonstrou-se incapaz de romper com o passado, alinhando-se aos ditames neoliberais frente à liberalização econômica, além de restringir os direitos sociais, como é o caso da hipertrofia da política assistencial, por meio quase que exclusivamente, aos programas de transferência de renda como Bolsa Família. Em contrapartida, a saúde e a previdência (políticas que compõem o tripé da seguridade social) seguiram sendo contrarreformadas, transformadas em mercadorias nas prateleiras do mercado.

À vista disso, em abril de 2003 para surpresa dos trabalhadores brasileiros, é encaminhada a proposta para “reforma” da previdência do governo Lula ao Congresso, a PEC n.40/2003. Esta proposta fora um passo decisivo para o processo iniciado no governo Collor – o desmonte dos direitos sociais –, desconsiderando completamente o texto constitucional no tocante a promoção da universalização da cobertura do risco-velhice, adotando sem contestações, a agenda das agências multilaterais e do capital financeiro com relação aos fundos de pensão.

Não demorou para que o presidente retomasse o falacioso argumento do déficit previdenciário (amplamente difundido nos governos anteriores) e, ainda, a mudança de posições quanto à dívida externa, visto que a postura inicial era favorável ao não pagamento da dívida, passando pela defesa da suspensão com auditoria até firmar o compromisso do seu pagamento na “Carta aos brasileiros”. Fato é que, a mudança de postura do PT gerou divisão em suas bases sociais. Grande número de deputados defendia austeras reformas sociais, sob justificativa para alcançar o equilíbrio econômico, apoiando com isso, o texto da “reforma” previdenciária. Em contrapartida, os que votaram contra, foram imediatamente reprimidos e expulsos do partido (MOREIRA e NOBRE, 2016).

Assim, a proposta foi encaminhada para o Congresso em tempo recorde e sem qualquer discussão com as bases sociais, tencionando alterar o Regime dos Servidores Públicos, desprezando com isso a resistência dos servidores, da intelectualidade e mesmo os representantes do PT que eram contra ao conteúdo das alterações e, ainda, não debatendo com a sociedade. Apesar do impacto desta contrarreforma,

o PT não se preocupou em realizar discussão clara e coletiva com as entidades de classe e trabalhadores sobre a reforma e, ainda, usou a mídia para aplicar meias-verdades e distorcer informações sobre o déficit previdenciário, fortalecendo a cultura da crise em consonância com a manutenção do padrão burguês de exploração com os custos do trabalho (MOREIRA e NOBRE, 2016, p.526).

Na avaliação do governo, o regime dos trabalhadores do setor público seria o principal responsável pelos déficits do sistema previdenciário. Assim, a “reforma” era necessária para concluir as medidas ditas como “necessárias” e que ficaram inacabadas na “reforma” de FHC. Tais medidas pretendiam alterar as condições de acesso assim como dos valores dos benefícios de aposentadorias e pensões. O objetivo era o mesmo do governo anterior: a convergência de regras dos diferentes regimes previdenciários.

No que se refere a este argumento, Mendes e Marques (2004) colocam que,

O governo Lula, para indicar a enorme injustiça social consubstanciada no regime previdenciário dos servidores civis, comparou, na Exposição de Motivos que encaminhou a proposta de reforma ao Congresso Nacional, a média dos benefícios do RGPS, de R\$ 362,00, ao benefício de R\$ 50 mil de um servidor. Não fosse pelo fato de esses dados terem sido exaustivamente repetidos na mídia, num arroubo de ingenuidade seria possível pensar que se tratou de um “equivoco”. Afora que não se compara uma média absoluto, fato conhecido por qualquer pessoa um pouco familiarizada com os “ministérios da distribuição”. Para o cálculo da média do RGPS foram indevidamente incluídos os benefícios dos rurais (de um salário mínimo) e as aposentadorias por idade, todos de caráter assistência, com valores baixos, que “puxam” a média para baixo. Segundo os dados do próprios MPAS, a média da aposentadoria por tempo de contribuição é de R\$ 812,30, bastante acima dos R\$ 362,00 utilizados para respaldar a retórica. Já a média da aposentadoria da maioria dos servidores federais fica em torno de R\$ 1.038,00, conforme divulgado pela CUT, no mesmo seminário mencionado acima (MENDES e MARQUES, 2004, p.10).

Contudo, foi com base nessa comparação equivocada, diga-se de passagem, que foi defendida a adoção do teto de R\$ 2.400,00 tanto para os servidores como para os trabalhadores do RGPS e, por consequência, a extinção da integralidade para os servidores no início da unificação dos regimes. Estas mudanças não inclui os militares.

Tal discurso fora largamente difundido pela mídia, apresentando-o como prova da injustiça social do sistema, como se os servidores fossem privilegiados em

detrimento aos trabalhadores do setor privado. Conquanto, vale dizer que, as mudanças que foram conduzidas e operada sob este argumento não se propunham em melhorar os benefícios e o acesso a aposentadoria do setor privado, antes, restringiram o acesso aos benefícios dos servidores públicos, num processo de equiparação por baixo. Ainda há o argumento de que regimes unificados tem custos menores devido às economias de escala, mas a proposta foi abandonada.

Se não existe déficit e se a promoção da justiça social não é a motivação pela qual a proposta foi criada, por que a reforma foi encaminhada para o Congresso Nacional? A resposta desta pergunta está associada à criação dos fundos pensão¹⁷ – previdência complementar fechada –, que segundo o governo formará a poupança interna do país, o que financiará o desenvolvimento do país (MENDES e MARQUES, 2004). Desta forma, o único interessado na proposta do governo Lula é o capital financeiro.

É importante observar que parte do sindicalismo vinculado à CUT, ligada ao PT, foi favorável ao processo de mercantilização da política da previdência, seguindo a orientação do presidente de que os fundos de pensão gerariam poupança interna.

Ao referir-se as mudanças na política previdenciária nos últimos anos, Granemann (2012) pontua que estas se dão em razão de que

A política de previdência, mais do que outras políticas sociais, tem potencialidade de formar um significativo volume de recursos monetários decorrentes das contribuições mensais dos trabalhadores para as suas aposentadorias futuras. São transferências de longo prazo. Em quase todo mundo essa política social é “contributiva”, e isto quer dizer que o trabalhador não basta ser o gerador da riqueza que constitui e alimenta o modo capitalista de produção. Deve ele, ainda uma vez, separar uma parte do seu salário mensal para constituir a sua aposentadoria no futuro (GRANEMANN, 2012, p.253).

E continua

¹⁷ Fundos de Pensão ou previdência complementar fechada é, de acordo com Granemann (2012), constituída por trabalhadores empregados em uma empresa, grupo ou formada por uma categoria profissional. Trabalhadores de outras categorias não podem fazer parte desta “previdência”.

É, precisamente, a gigantesca capacidade “econômica” da política previdenciária de acumular recursos que faz dela uma alternativa e um instrumento para o enfrentamento das crises do capital e não o contrário; dito de modo diverso, não é porque está em crise que a política social previdenciária sofre tantos ataques; é a sua exuberância acumulativa de recursos, sua possibilidade a longo prazo de mobilizar extensas quantidades de dinheiro que faz dela uma importante saída para o capital e que não deve estar – do ponto de vista do grande capital e de seu Estado – subordinada ao trabalho sob a forma de repartição solidária da classe trabalhadora e como elemento potencial para formação da consciência de classe para si (GRANEMANN, 2012, p.254).

Fica evidente o objetivo da contrarreforma previdenciária de Lula de aquecer o mercado da chamada previdência complementar que transfere o montante dos recursos da previdência para o capital portador de juros.

Araújo (2009, p.34) salienta ainda que o que está por trás desse conjunto de argumentação favorável à contrarreforma é

Em primeiro lugar, a preocupação com o cumprimento das metas do superávit fiscal primário. Na lógica rentista que caracteriza a atual fase do capitalismo, a geração de superávits compatíveis com o pagamento dos juros da dívida interna e externa tornou-se um ponto de maior importância para os organismos financeiros internacionais e os governos dos países “emergentes”. Em segundo lugar, o impulso a previdência complementar privada (expansão dos planos privados de capitalização individual).

Em dezembro de 2003, a PEC fora aprovada sob a Emenda Constitucional n.41/2003. Dentre as principais alterações, destaca-se:

- para futuros servidores, houve a imposição de um limite máximo para o valor dos benefícios, tornando-o igual ao do RGPS (R\$2.400,00) e a opção à previdência complementar;
- a extinção da integralidade do valor dos benefícios e a paridade de reajustes entre ativos e inativos para novos servidores;
- instituição da contribuição para os servidores inativos e pensionistas;
- extinção da pensão integral para benefícios com valor superior a R\$ 2.400,00. Sobre o que exceder esse valor seria aplicado um desconto de 30%;

- prevê que o regime de previdência complementar para os servidores será operado por entidades fechadas.

As regras de transição inscritas na EC n.41/2003 pretendiam tornar ainda mais difícil o acesso integral a aposentadoria, atingindo duramente às expectativas dos servidores de se aposentarem e ainda a estabilidade dos seus familiares, no caso de recorrem às pensões.

Uma segunda Emenda Constitucional envolvendo a previdência é aprovada – EC n.47 de 05 de julho de 2005. Esta pode ser vista como um complemento à EC n.41/2003. A nova Emenda flexibiliza algumas regras de transição descritas na EC n.41/2003 no que se refere a integralidade e paridade dos benefícios. Esta Emenda ainda deu uma proteção diferenciada aos trabalhadores informais urbanos e às donas de casa, dando a estes o acesso ao benefício de valor igual a um salário-mínimo.

Parágrafo 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual ao salário-mínimo. (BRASIL, 2005)

Nesta continuidade, anos mais tarde, algumas medidas foram tomadas no sentido de ampliar a cobertura previdenciária, integrando trabalhadores informais e desempregados no rol de segurados. Isto dava ao gerenciamento da política um tônus popular, além de incluir estes na base de financiamento da política, atenuando as perdas da receita previdenciária com a diminuição do trabalho formal. Essas medidas foram:

Plano Simplificado da Previdência Social (PSPS), criando pela Lei Complementar n.123, de dezembro de 2006, e regulamentado pelo Decreto n.6.042, de 12 de fevereiro de 2007; Plano de Microempreendedor Individual (MEI), criando pela Lei Complementar n.128, de 19 de dezembro de 2008; planos de participação previdenciária ligados ao Cadastro Único (CadÚnico), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), instituídos pela Lei n.12.470 de 31 de agosto de 2011, que compõe a inclusão do contribuinte facultativo de baixa renda (MOREIRA e NOBRE, 2016, p.527).

A política de previdência social no governo Lula a coloca diante desse movimento de “contrarreforma permanente” (CISLAGHI, 2019, p.203), visto que todos os governos vieram dificultando o acesso aos benefícios, tornando evidente a importância desta política para a reprodução capitalista no contexto do capitalismo financeirizado, compondo o rol de políticas que vem sofrendo ofensiva neoliberal desde a década de 1990.

No Quadro 2, realizamos o comparativo de algumas das medidas que foram alteradas na EC n.41/2003 em relação a EC n.20/1998.

Quadro 2: Algumas medidas que foram alteradas na EC n. 41/2003 no tocante a EC n.20/1998

| | Antes da contrarreforma | Depois da contrarreforma |
|--|--|---|
| Aposentadoria por Tempo de Contribuição | Tempo de Contribuição no mínimo 35 anos, se homem e 30, se mulher | Mantém-se os critérios para a aposentadoria |
| Integralidade e Paridade nos benefícios | O valor dos benefícios é o último salário da ativa e a correção é feita sempre na mesma data e pelo mesmo índice do reajuste dos servidores da ativa | Foi extinto |
| Aposentadoria Proporcional | Servidores ingressos antes de 16/12/1998 | Mantém a Aposentadoria Proporcional para os indivíduos que tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios até a Emenda |

| | | |
|------------------------------------|---|--|
| Contribuição Previdenciária | Não havia contribuição para os servidores inativos e pensionistas | Passou a ser exigido a contribuição para os servidores ativos e pensionistas |
|------------------------------------|---|--|

Fonte: BRASIL (2003), elaboração própria

A política econômica do governo Lula seguiu durante os dois mandatos consecutivos do seu governo e, posteriormente, com a vitória da candidata Dilma Rousseff, também do Partido dos Trabalhadores (PT), com apoio das frações burguesas. A vitória de Dilma, representou uma continuidade da programática do governo Lula, inclusive no tocante aos direitos sociais, como veremos adiante.

3.3.4 *Contrarreforma previdenciária no governo de Dilma Rousseff*

O governo Lula (2003-2010), como vimos, seguiu a programática neoliberal ao longo dos seus oito anos de governo, mantendo a perspectiva de estabilidade monetária, juros altos, superávit fiscal, além das mudanças nos direitos sociais. A transição do governo Lula para o governo Dilma deu continuidade à política econômica e social dos anos anteriores, inclusive, no tocante aos programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, que buscavam incentivar o consumo interno.

Entretanto, Dilma assume a presidência da República em um contexto particular de agudização da crise iniciada em 2008 e que no Brasil, foi sentida nos últimos anos do governo Lula. Esta crise irá culminar em um processo de reordenação do bloco de poder intensificada nas ranhuras pela hegemonia de parcelas do capital financeiro; de *commodities* e da burguesia industrial nacional.

Em termos de agenda, o primeiro mandato do governo Dilma foi marcado por oscilações, tendendo nesse contexto, a ampliar a perspectiva neoliberal ao tempo em que tencionava alavancar a economia em cenário de crise econômica. Assim, nos quatros primeiros anos de governo, Dilma enfrentou alguns impasses no tocante, principalmente, ao crescimento econômico, que naquele período apontava com a

inflação com taxa de 6%. Esta inflação, havia sido de acordo com o discurso do governo, resultado do descontrole das contas públicas, tendo sido necessário as medidas de ajuste fiscal para retomada do crescimento. Além da queda no crescimento econômico, Dilma também enfrentava queda de popularidade, quando em 2013, os protestos anunciariam a tendência de que nos próximos anos o país estaria dividido, como veremos no próximo capítulo.

O primeiro mandato de Dilma oscilou entre medidas de ajuste fiscal e busca de retomada do crescimento, o que levou a um conjunto de providências para favorecer os investimentos privados, representando verdadeiro desfalque ao fundo público. A presidenta realizou transferências indiretas às empresas por meio das renúncias tributárias. Estas buscavam combater os efeitos da crise internacional de 2008 por meio da redução dos impostos, diretos e indiretos, para alguns setores da economia (automobilístico, de bens de consumo duráveis, materiais de construção, de bens de capital, motocicletas, móveis e alguns itens alimentícios) (MOREIRA e NOBRE, 2016, p.531)

No complexo quadro deste contexto, Dilma alcança o segundo mandato com a promessa de que manteria as conquistas sociais dos governos petistas de Lula. Logo após a apertada vitória de Dilma, fora iniciada uma política de austeridade, que representaria a distância entre o que foi prometido e o que foi feito de fato. Apesar do aprofundamento do ajuste fiscal nesse período, este se mostrou incapaz de reverter a recessão econômica do período, resultando posteriormente numa crise política.

No tocante à gestão da política previdenciária no governo Dilma, este ocorreu sob os impactos do cenário político em que se gestou o seu primeiro mandato, bem como as consequências políticas com as perdas de apoio popular e de seus aliados parlamentares. Sob este contexto, a crise fiscal do Estado e o desequilíbrio das contas públicas constituíram argumentação favorável para a redução das despesas previdenciárias (MOREIRA e NOBRE, 2016).

No primeiro ano do seu mandato, é sancionada a Lei n.12.618/12 que trata da previdência privada complementar do funcionalismo público e cria três fundos de pensão, os quais são: Funpresp-Exe, Funpresp-Leg e Funpresp-Jud. Estes se constituem enquanto Entidades Fechadas, denominadas de Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal, que nada mais são do que fundos de pensão do funcionalismo público federal.

No segundo mandato de seu governo, é aprovada a Lei n.13.183/15 que impõe aos funcionários que ingressarem no serviço público federal o vínculo automático ao regime de previdência complementar, o que seria completamente inconstitucional, uma vez que a Constituição Federal de 1988 trata a previdência complementar como facultativa, conforme prevê o artigo 202.

O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantem o benefício contratado, e regulado por lei complementar (BRASIL, 1988).

No que se refere a previdência complementar, Granemann coloca

Ao que tecnicamente denomina-se no Brasil previdência complementar, nomeamos, *sem rodeios*, “previdência privada”, sempre entre aspas para chamar a atenção que isso não é uma outra forma de previdência. Ao que se denomina previdência privada é, na forma e no conteúdo, um investimento dos mercados de capitais (GRANEMANN, 2020, p.85)

Em dezembro de 2014 as Medidas Provisórias (MPs) n.664 e n.665 seguiram a mesma direção das medidas anteriores, em acordo com a tendência neoliberal de enxugar os gastos. Tais medidas atingiram tanto os servidores públicos quanto trabalhadores da iniciativa privada e desempregados. A Medida Provisória n. 664 alterou a legislação que do Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei n. 8.123/91); da carreira médica (Lei n. 10.876/04); do Regime Jurídico Único (Lei n.8.112/90) e da aposentadoria especial ao cooperado de cooperativa do trabalho ou de produção (Lei n. 10.666/03), mudando as regras da pensão por morte, do auxílio reclusão e do auxílio-doença. Enquanto, a MP n. 665 alterou a legislação que trata do seguro-desemprego, do abono salarial e do seguro-defeso. Além disso, permite que o INSS faça convênios para as perícias médicas, terceirizando as perícias.

Na pensão por morte foi estabelecida a exigência de dois anos casamento ou união estável, exceto quando o óbito ocorrer de acidente após o casamento ou no início da união estável, além da exigência de 24 meses de contribuição previdenciária para acessá-la, dificultando o acesso imediato ao benefício. Esta também deixou de

ser vitalícia indiscriminadamente, e passa a ser vitalícia somente para os segurados cuja expectativa de vida seja igual ou menor que 35 anos. O valor a ser recebido também deixou de ser integral.

Com relação ao seguro desemprego, o acesso ao benefício se tornaria mais difícil. Na primeira solicitação, é exigido o tempo mínimo de 18 meses no emprego ao longo dos últimos 24 meses; na segunda, 12 meses e, na terceira, seis meses. As parcelas também seriam modificadas de acordo com o tempo de emprego.

Já a aposentadoria por invalidez, passou a ser devida a partir do trigésimo primeiro dia de afastamento da atividade ou a partir da data de entrada do requerimento. O pagamento do salário integral dos 30 dias em que ficar afastado das atividades por invalidez será feito pela empresa, do mesmo modo que a perícia médica.

No Quadro 3, destacamos as principais restrições na política previdenciária no contexto do governo Dilma.

Quadro 3: Mudanças na política previdenciária no governo Dilma Rouseff

| | Antes da MP 664 e 665 | Depois da MP 664 e 665 |
|--------------------------|--|---|
| Pensão por Morte | Benefício Integral e sem carência | O valor deixou de ser integral com carência de 24 meses |
| Auxílio-Doença | Perícia médica realizada exclusivamente pelo INSS | Abertura de convênios para realização da perícia médica |
| Seguro-Desemprego | Carência de 6 meses trabalhados (seguidos) para 1º acesso e para os demais | |

| | | |
|-----------------------------------|---|---|
| | acessos possuir além do tempo trabalhado. 16 meses entre um pedido e o anterior | 1º acesso: 18 meses trabalhados nos 24 meses anteriores a demissão |
| Aposentadoria Proporcional | Servidores ingressos antes de 16/12/1998 | Mantém a Aposentadoria Proporcional para os indivíduos que tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios até a Emenda |

| | | |
|-----------------------|---|---|
| Abono Salarial | Pagamento de um salário mínimo para o segurado que trabalhou 30 dias no ano de referência | Pagamento de um salário mínimo proporcional ao número de meses trabalhados no ano de referência com carência de 180 dias. |
|-----------------------|---|---|

Fonte: BRASIL (2014), elaboração própria

Tais MPs foram, anos mais tarde, consubstanciadas nas leis n. 13.135/ e n. 13.134/15 respectivamente. Estas, ao ampliarem as exigências, restringiram o acesso aos direitos previdenciários, possibilitando a transferência destes recursos para esfera financeira. Atendendo mais uma vez, as exigências do capital em detrimento das demandas dos trabalhadores, que viram seus direitos sendo transformados em mercadorias.

A despeito da ausência de Propostas a Emenda da Constituição no tocante a política previdenciária no governo Dilma, este realizou medidas restritivas para os trabalhadores. Estas ações não destoaram das medidas empenhadas nos últimos anos, conquanto tenham acontecidos no contexto de recessão econômica e de crise

de política. A presidente Dilma, no entanto, recorreu as medidas de austeridade fiscal, tencionando reafirmar o compromisso do seu governo com o capital, todavia, como veremos mais adiante, estas medidas não foram suficientes.

Os governos petistas de Lula e Dilma, não se mostraram preocupados em modificar os direitos sociais para garantir os lucros dos rentistas. Isso posto, observa-se que a partir do início da segunda década do século XXI, a configuração hegemônica do neoliberalismo passa a ter uma nova face. Esta seria reacionária, misógina e racista (CISLAGHI, 2020). No Brasil essa virada se inicia com os acontecimentos que culminam no golpe de 2016, impulsionados pelo *impeachment* da até então presidente Dilma Rousseff. Tais acontecimentos conduziram os direitos sociais a um novo momento marcado pelo aprofundamento da ofensiva neoliberal, impondo desta forma, uma série de medidas com vistas a congelar os gastos sociais e diminuir o acesso aos direitos, como veremos no próximo capítulo.

4. A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DE INTENSIFICAÇÃO DO AJUSTE FISCAL

4.1 Do golpe de 2016 ao governo Temer: intensificação do ajuste fiscal

A crise capitalista, como vimos, suscitou uma série de medidas que foram amplamente utilizadas no Brasil desde os anos 1990. Esse processo se dá num momento particular da legislação social brasileira com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Os governos brasileiros durante este período, seguiram os ditames neoliberais, promovendo o enxugamento dos direitos sociais em benefício do capital financeiro.

Com os governos petistas não foi diferente. Estes governos foram marcados pela continuidade da agenda neoliberal e, sobretudo, pela cooptação de classe em que, a despeito dos ganhos da classe dominante neste período, fora também conjugado a alguns ganhos para classe trabalhadora. Assim, o período que precede o golpe de 2016, é marcado pelas exigências do capital em intensificar as medidas de ajuste fiscal tidas como inadiáveis por consequência da crise de 2008 e que, apesar dos seus esforços para provar o contrário – transferindo os recursos do fundo público para o capital financeiro –, o Partido dos Trabalhadores, passou a ser visto como incapaz de implantá-las, perdendo, desta forma, a confiança da classe dominante.

Não obstante, durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, os índices econômicos passaram a decrescer subitamente. O desemprego aumentou e com ela a inflação, o alto custo de vida e, com isso, o descontamento social com o PT. Além destes, a instabilidade política que se abriu com as mobilizações de 2013 (Movimento Passe Livre - MPL), as investigações da Operação Lava Jato e as manifestações que se seguiram em 2015 expressaram a fragilidade do governo Dilma nessa conjuntura. Em proveito deste cenário, a Oposição de Direita ressurgiu enquanto “herói”, atraindo novamente para “seus braços” a classe dominante brasileira.

Nas palavras de Demier (2017):

Novamente enamorada com os tucanos, grande parte da burguesia brasileira pôde, rapidamente, abdicar do sexo sem amor que fazia com o petismo durante aproximadamente dez anos (ainda que os chefes petistas sempre alimentassem o desejo de contrair matrimônio estável), e destilar contra o partido de Lula e Dilma todo o seu ódio contido, um ódio, na verdade, muito mau explicado em função do que o PT já foi um dia do que propriamente pelo que ele se tornou no poder (DEMIER, 2017, p.85)

Deste momento em diante, sobretudo, a partir das manifestações iniciadas em 2015, foi apercebido o crescimento inegável da direita e dos setores médios da sociedade, capturados pelo capital com o apoio da mídia que, vestidos de verde e amarelo, foram às ruas sob a organização, principalmente, do Movimento Brasil Livre (MBL)¹⁸, representado pela figura de Kim Kataguri, vindo a ser um dos principais nas mobilizações neste período.

No ano anterior ao golpe, em outubro de 2015, o Partido Democrático Brasileiro (PMDB), do qual o vice-presidente da República, Michel Temer, fazia parte, lança o documento “*Uma Ponte para o Futuro*”, pela Fundação Ulysses Guimarães. Trata-se de um documento político e orientador *pós-impeachment*, em que foi estabelecido o pacto com as velhas frações da burguesia nacional e o capital internacional, facilitando as demandas próprias do capital em detrimento dos gastos sociais investidos nos governos petistas, que segundo o documento, um dos responsáveis pela criticidade do momento.

Nossa crise é grave e tem muitas causas. Para superá-las será necessário um amplo esforço legislativo, que remova distorções acumuladas e propicie as bases para um funcionamento virtuoso do Estado. Isso significará enfrentar interesses organizados e fortes, quase sempre bem representados na arena política. Nos últimos anos é possível dizer que o Governo Federal cometeu excessos, seja criando novos programas, seja ampliando os antigos, ou mesmo admitindo novos servidores ou assumindo investimentos acima da capacidade fiscal do Estado. A situação hoje poderia certamente estar menos crítica (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015, p. 5).

¹⁸ O Movimento Brasil Livre (MBL) surgiu em meio as manifestações de junho de 2013. Foi criado por meio da organização transnacional *Students For Liberty*, que atuava no país através da sua versão *Estudantes pela Liberdade* (EPL). Inicialmente, o movimento Brasil Livre (MBL) emergira em resposta ao movimento social Movimento Passe Livre (MPL) que lutava pela diminuição dos preços dos bilhetes de transportes públicos, tornando-se desde então num movimento de grande influência no cenário político do país, promovendo abertamente um ideário que combina o liberalismo e o conservadorismo.

Neste contexto, o PMDB se apresenta enquanto um “salvador da economia brasileira”, orientando-se pelo documento uma “Ponte para o Futuro”, apontava enquanto questão de primeira ordem o equilíbrio fiscal que viria como resultados das ditas “reformas” trabalhistas, previdenciária e tributária, reafirmando o seu compromisso com o capital financeiro sob a égide neoliberal.

A derrubada do governo Dilma, em 31 de agosto de 2016 – quando da votação no Senado Federal resulta o *impeachment* da presidente eleita–, representa o êxito da trama golpista arquitetada pelos setores mais reacionários da sociedade (Oposição de Direita com o amplo apoio da mídia), sob o pretexto das irregularidades contábeis, as chamadas “pedaladas fiscais”, para cobrir os déficits nas contas públicas (prática esta usadas em governos anteriores, diga-se de passagem). São abertas as porteiças, agora com um representante a sua própria escolha e interesse – Michel Temer –, para o novo momento do neoliberalismo no Brasil cuja expressão máxima é a intensificação do ajuste fiscal, aprofundando as contrarreformas sociais e as medidas de austeridade “tudo isso no grau, no ritmo e na intensidade exigidos pelo capitalismo brasileiro em crise” (DEMIER, 2017, p.91).

O processo de intensificação do ajuste fiscal é, neste cenário, impelido pelo aprofundamento da ofensiva neoliberal – referida por alguns autores como ultraneoliberalismo –, impondo desta forma, uma série de medidas com vistas a congelar os gastos sociais e diminuir o acesso aos direitos. Essa mais recente fase do neoliberalismo é inaugurada como resultado da eclosão da crise de 2008 nos países centrais, e cujos impactos chegaram no Brasil anos mais tarde, quando não fora mais possível conter seus efeitos com as políticas anticíclicas. Apesar de tratar-se de uma crise financeira, esta foi assumida mais uma vez como uma crise de Estado, em que a saída provisória implicaria em um novo ciclo de austeridade, fomentado por privatizações e a abertura de novos espaços para a acumulação capitalista, em detrimento das políticas e direitos sociais (CISLAGHI, 2019). No Brasil, esse ponto de virada marcado pelo aprofundamento dos pressupostos neoliberais, aconteceu com o golpe em 2016. Além disto, a fase do neoliberalismo expressa como ultraneoliberalismo, se apropria das expressões neofascistas de nacionalismo, xenofobismo e autoritarismo para impor a lógica capitalista à sociedade.

Em seus dois anos de governo (2016-2018), Temer, atendendo as exigências do capitalismo de arrochar os gastos com forte ofensiva ao trabalho e aos direitos,

empenhou uma série de medidas dentre as quais destacamos: a renovação e ampliação da DRU; a contrarreforma trabalhista, uma alteração da Emenda Constitucional no que tange ao Novo Regime Fiscal e a Proposta de Emenda Constitucional previdenciária. Em síntese, o que observamos é o severo desmonte dos direitos sociais.

Feitas estas incursões, a seguir apresentaremos estas medidas que configuraram o período de intensificação do ajuste fiscal do governo Temer.

4.1.1 Medidas de intensificação do ajuste fiscal no governo Temer

4.1.1.1 Renovação e ampliação do percentual da Desvinculação de Receitas da União - DRU

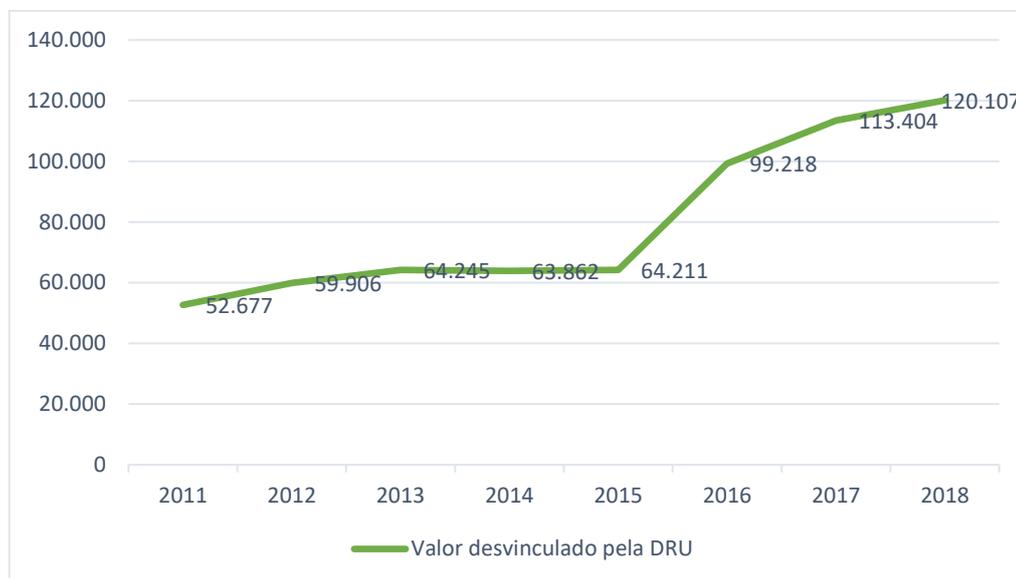
Como vimos nos primeiros capítulos deste trabalho, a Desvinculação de Receitas da União foi criada no governo FHC em 1994 sob a forma de Fundo Social de Emergência (FSE) por meio da Emenda Constitucional n. 1/1994 que permitia a desvinculação de 20% dos recursos destinados ao Orçamento da Seguridade Social.

Desde a sua criação, o FSE vem sendo prorrogado e, em 2000, passou a vigorar a DRU por meio da EC n.27. Tal instrumento de captura do Orçamento da Seguridade tem representado uma perda inestimável dos direitos sociais.

Em 2015, no apagar das luzes, a presidente Dilma Rousseff, em uma tentativa de demonstrar o seu compromisso com a burguesia nacional, apresenta Emenda Constitucional n.87/15 que prorroga a Desvinculação de Receitas da União até 2023 e amplia de 20% para 30% o percentual a ser desvinculado, uma perda de cerca de R\$ 120 bilhões para a Seguridade Social. Todavia, considerando a impossibilidade de ser aprovada em seu governo, a Proposta foi enviada e aprovada em 2016, no governo de Michel Temer.

No Gráfico 01, destacamos os valores desvinculados do Orçamento da Seguridade Social pela DRU no período de 2011 a 2018.

Gráfico 01: Valor desvinculado pela DRU do Orçamento da Seguridade Social no período de 2011-2018 (Valores correntes, em R\$ milhões).



Fonte: ANFIP (2022), elaboração própria.

De acordo com os dados apresentados no Gráfico 01, é possível observar que este mecanismo tem desvinculado um montante cada vez maior dos recursos destinados à Seguridade Social. Ao invés de ampliar as três políticas que compõem o tripé da seguridade social brasileira, são subtraídos “legalmente” tais recursos. Se observarmos em 2015, quando a alíquota era de 20%, foram desviados cerca de R\$ 64 bilhões do Orçamento da Seguridade Social. Já em 2018, com a nova alíquota de 30%, este montante passou a ser R\$ 113 bilhões. Em apenas três anos, o valor desvinculado quase dobrou.

O valor desvinculado pela DRU no triênio 2016-2018, em torno de R\$ 325 bilhões, correspondeu o valor investido no SUS neste mesmo período, cujo valor investido foi de R\$ 343 bilhões. Com relação aos investimentos em programas de transferência de renda, do qual citamos o programa Bolsa Família, o valor desvinculado pela DRU correspondeu a quatro vezes o valor investido no Bolsa Família, considerando o investimento de R\$ 84,7 bilhões no referido período. Estes valores desvinculados, lembremos, destinam-se ao superávit primário, tencionando o pagamento dos juros da dívida pública.

O financiamento da Seguridade Social brasileira apresenta um histórico de *superávis* até o ano de 2015, conforme tem sido demonstrado pelos Relatórios anuais da ANFIP. Vejamos as receitas e despesas da Seguridade Social no período de 2008-2018.

Tabela 01: Receitas e despesas da Seguridade Social no período de 2008-2018 (Valores correntes, em R\$ milhões).

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total de Receitas | 527,5 | 609,3 | 665,6 | 704,6 | 699,0 | 719,1 | 780,6 | 821,0 |
| Total de Despesas | 448,7 | 511,1 | 572,7 | 630,0 | 681,0 | 773,7 | 837,3 | 874,3 |

Fonte: ANFIP (2022), elaboração própria.

As receitas do Orçamento da Seguridade Social, com exceção do período que se inicia em 2015, sempre foram superavitárias, como mostra os dados da Tabela 01. A insistência em aprovar e estender periodicamente a DRU é uma prova inconteste disto, segundo a ANFIP (2022). O Gráfico 01 que apresenta dos dados da desvinculação de receitas da Seguridade Social, revelam, também, que ao longo de 7 anos (2011-2018) houve a subtração de mais de R\$ 610 bilhões dos recursos destinados a Seguridade.

4.1.1.2 Contrarreforma Trabalhista

No Brasil, a tendência de flexibilização e precarização das relações trabalhistas vem ocorrendo mais fortemente desde 2014 e acentuou-se em 2017 no governo Temer. O contrarreformismo trabalhista neste período foi marcado pela aprovação das Leis Federais n. 13.429/2017, de 31 de março de 2017, que aprofundou a terceirização ilimitada, ampliando a terceirização para as atividades-fim no âmbito público e privado;

e, a Lei n. 13.467/2017, a Lei da “Reforma” Trabalhista, que alterou significativamente o conteúdo da CLT. Esta última de 13 de julho de 2017.

A contrarreforma trabalhista teve início de vigência em 11 de novembro de 2017 e alterou mais de 100 artigos da Consolidação das Leis do Trabalho, determinando as relações contratuais, jornadas de trabalho, direitos e obrigações trabalhistas, propondo a criação de novos postos de trabalhos. Conquanto, tal fato não se concretiza, não ocorrendo com isso a geração de novos empregos (PASSOS e LUPATINI, 2020). Na verdade, o que ocorre é um aumento do número de pessoas desocupadas, conforme aponta os dados da Tabela 02.

Tabela 02: População total em idade ativa, ocupada e desocupada no período de 2012-2018 (em milhões e%)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| População em idade ativa (+14 anos) | 156.521 | 158.704 | 161.199 | 163.527 | 165.601 | 167.699 | 169.376 |
| População Ocupada | 89.064 | 90.302 | 91.638 | 91.685 | 89.975 | 90.294 | 91.571 |
| População desocupada | 7.058 | 6.924 | 6.699 | 8.531 | 11.696 | 13.176 | 12.790 |
| Desocupação (%) | 7.3 | 7.1 | 6.8 | 8.5 | 11.5 | 12.7 | 12.3 |

Fonte: ANFIP (2019), elaboração própria.

Nos dados da Tabela 02, é possível observar o crescimento exponencial do desemprego, principalmente a partir de 2015, já como expressão do esgotamento do governo Dilma e dos primeiros anos do governo Temer, expressando, sobretudo, o novo estágio da ofensiva neoliberal sobre o trabalho e seus direitos, quantificado a partir do crescimento da desocupação, passando de 6,8% em 2014 para 12,7% em 2017 a porcentagem de desocupados no Brasil.

A contrarreforma trabalhista, mediante a justificativa de “modernização da CLT” impõe, na verdade, uma lógica de “menos direito e mais trabalho” uma vez em que ocorre um maior fracionamento do período de férias dos trabalhadores, é diminuído o intervalo para refeições, há a prevalência do acordado frente ao legislado, a ampliação de trabalho autônomo e da informalidade, dentre outros. Em outras palavras, despiu o trabalhador dos seus direitos fundamentais em detrimento dos interesses do capital.

O impacto da informalidade, nesse contexto, reflete tanto para os trabalhadores quanto no sistema de proteção social. Nos trabalhadores em razão de que esses são excluídos do sistema de proteção social, tendo os seus direitos reduzidos, com a perda do seguro-desemprego e assistência previdenciária. E para o sistema de proteção social, mediante a diminuição de arrecadação de impostos.

Outro aspecto que merece destaque com respeito a contrarreforma são, nas palavras de Passos e Lupatini (2020)

As alterações trazidas pela Lei n.13467/2017 contribuíram, de forma preponderante, para o enfraquecimento das entidades sindicais, pois além da contribuição sindical se tornar facultativa, conforme previsto pela nova redação do artigo 579 da CLT, as rescisões contratuais não mais dependem de homologação dos sindicatos ou órgãos públicos (revogação do artigo 47, §1º e 3º da CLT) e a dispensa coletiva não mais necessita de autorização sindical ou celebração de convenção coletiva ou acordo coletivo (artigo 477-A da CLT). Desse modo, a lei reduz a representatividade exercida pelo sindicato e, como consequência, escancara o desequilíbrio nas negociações contratuais e rescisórias entre empregador e empregado (PASSOS e LUPATINI, 2020, p.138)

Deste modo, a contrarreforma trabalhista imprimiu um significativo capítulo de retrocessos dos direitos sociais e trabalhistas, no contexto de aprofundamento das medidas de cortes de gastos orientados pela lógica de acumulação e sua crise. No entanto, esta contrarreforma não alterou o índice de desocupação, antes, provocou o aumento de trabalhadores com relações de trabalho informais no Brasil, conforme o Relatório da Anfip (2019, p.86-87), cerceando os direitos destes à seguridade social pela ausência de regulamentação de vínculo empregatício e de contribuição previdenciária. Além disso, enfraqueceu-se as entidades representativas sindicais e com isso, a luta dos trabalhadores.

Nos anos de 2013 e 2015, a ocupação cresceu em 2,6 milhões de trabalhadores, o desemprego diminuiu em 356 mil pessoas, chegando ao final de 2014 ao patamar mais baixo da série, 6,8%. O número de trabalhadores com carteira no setor privado cresceu em 2,6 milhões e os contribuintes para a previdência social em 4,1 milhões de pessoas e as pessoas subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas diminuiu em 1,5 milhão.

Nos anos de 2015 a 2018, a realidade foi invertida. A ocupação ficou praticamente estagnada (-250 mil pessoas). Como a população em idade ativa cresceu 7,9 milhões, o número de trabalhadores procurando ocupação, cresceu 6,1 milhões. O número de empregados com carteira caiu 3,7 milhões. O número de empregados sem carteira aumentou em 811 mil e o dos que trabalham por conta própria, em 2 milhões. Ao todo, o trabalho precário cresceu em 4,8 milhões (11,3%). Ao final de 2018, havia 47,8 milhões de trabalhadores nesta situação, superando o número de empregados com carteira (32,9 milhões) em 25!

4.1.1.3 Novo Regime Fiscal e a PEC do Teto de Gastos

Sem perder tempo, seguindo as orientações do documento “Uma Ponte para o Futuro”, o Novo Regime Fiscal é inaugurado com a aprovação da Emenda Constitucional n. 95 de 2016. Sob a justificativa de que os direitos sociais eram considerados pesados para o Estado, e que por isso, eram necessários “sacríficos” para alcançar o equilíbrio fiscal e o país voltasse a crescer.

Assim, o Novo Regime Fiscal foi proposto e aprovado, tencionando a redução dos gastos totais com as despesas primárias e priorização das despesas financeiras, atingindo os direitos sociais de caráter universal, como as políticas de Saúde e Educação, estas passariam a serem operacionalizados com recursos insuficientes para atender as demandas da população. A referida Emenda estabelece o prazo de 20 anos, a partir de 2016, para que as despesas primárias sejam vinculadas as despesas do ano anterior, sendo reajustadas pelo Índice Nacionais de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Para tanto, é criado um teto máximo para os gastos primários, correspondendo, por consequência à diminuição do investimento públicos para destinado às políticas sociais.

Trata-se de um extremado grau de limitação para os governos. Os tetos não admitem exceções, nem se alargam se a economia melhorar, nem se a arrecadação permitir, nem se a sociedade assim o exigir nas urnas. Nesse aspecto há uma inversão global. Ao invés da Constituição estabelecer gastos mínimos em defesa dos direitos de cidadania, como o fez o constituinte

originário, o Novo Regime Fiscal estabelece os gastos máximos (ANFIP, 2019, p.33)

Com o teto dos gastos consolida-se o corte das despesas, seguindo a lógica de redução de direitos, como a das contrarreformas trabalhistas e da previdência. Cortes que se demonstraram indiferentes aos conjuntos de beneficiários das mais diversas políticas, que viram seus direitos reduzidos a fim de que o superávit primário seja garantido. O principal efeito deste congelamento de gastos é assegurar mais recursos para esfera financeira, uma vez em que são os gastos financeiros que representam o maior peso nas despesas públicas.

A Tabela 03 apresenta a evolução do teto que foi implantado limitando o Orçamento a partir de 2017 até o ano de 2019. Em 2017, ano em que implementado a PEC 95/2017 o teto representava 19,9% do PIB deste ano. Em 2019, dois anos após a sua aprovação, o teto representou 19,4% do PIB, perdendo meio percentual do PIB. Mantida essa proporção, o teto tenderá a diminuir cada vez mais os gastos sociais.

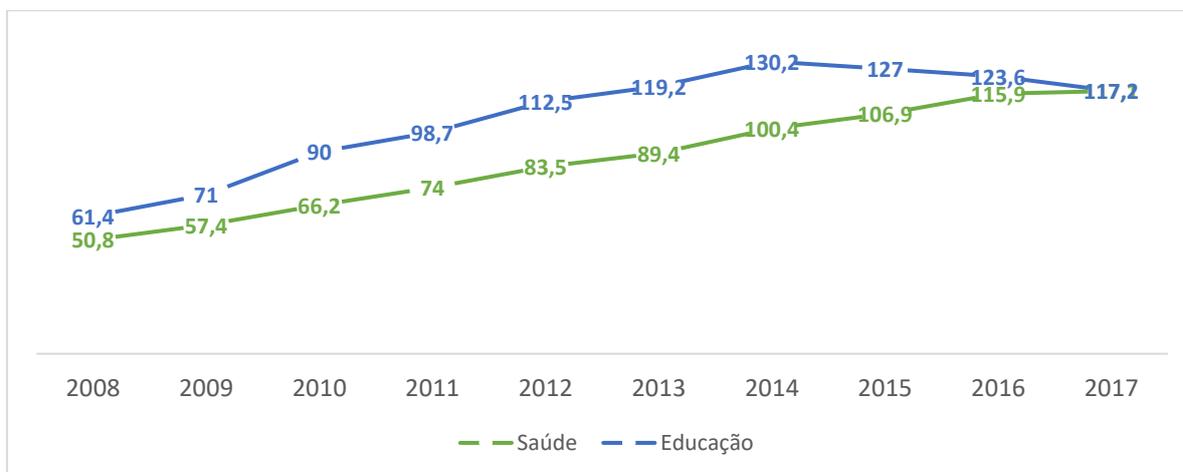
Tabela 03: Evolução do teto de gasto no governo federal no período de 2017-2019 (em R\$ milhões e %)

| | Teto de Gastos | Teto de Gastos após os ajustes | Teto dos Gastos (%PIB) |
|-------------|-----------------------|---------------------------------------|-------------------------------|
| 2017 | 1.308.662 | 1.308.662 | 19.9 |
| 2018 | 1.347.881 | 1.332.462 | 19.6 |
| 2019 | 1.407.052 | 1.394.773 | 19.4 |

Fonte: Anfip (2019), elaboração própria

Assim, o Novo Regime Fiscal não significou outra coisa que não a diminuição no investimento público destinado às políticas sociais a partir do controle das despesas públicas. À vista disso, as políticas de Saúde e Educação foram frontalmente afetadas, conforme os dados do Gráfico 2 permite evidenciar após a aprovação da EC. 95/2016.

Gráfico 02: Gastos com as políticas de Saúde e Educação no período de 2008-2017 (Valores correntes, em R\$ bilhões).



Fonte: Tesouro Nacional, elaboração própria.

As despesas com Saúde e Educação, que possuíam critérios específicos de proteção, perderam essas garantias e serão reajustadas pela inflação, em outras palavras: não houve mais a garantia de expansão, apenas de correção. Ao observarmos os dados do Gráfico 02, verifica-se as mudanças dos gastos destinados as políticas de Saúde e Educação após a implementação da EC n. 95/2016, em que houve uma diminuição de cerca de R\$ 13 bilhões entre os anos de 2014 e 2017 na política de Educação e de R\$ 5 bilhões entre 2016 e 2017, anos de implantação da Emenda.

Na política de Saúde, a limitação dos gastos representou o agravamento do subfinanciamento, colidindo com os princípios de universalidade de cobertura e atendimento presentes na Constituição Federal de 1988, uma vez em que os investimentos com a política devem ser constantes frente ao crescimento populacional. Neste sentido, com o teto de gastos o valor *per capita* aplicados em saúde serão cada vez menores.

Com respeito as despesas com as políticas que compõem a Seguridade Social o cenário não foi diferente. O investimento nestas políticas no triênio 2016-2018 apresenta variações mínimas se comparado ao período que o precede, em acordo com os dados da Tabela a seguir:

Tabela 04: Despesas com a Seguridade Social no período de 2010-2018 (valores correntes, em R\$ milhões)

| | Saúde | Previdência Social | Assistência Social |
|-------------|---------|--------------------|--------------------|
| 2010 | 31.193 | 260.618 | 39.719 |
| 2011 | 72.332 | 288.205 | 45.916 |
| 2012 | 80.085 | 323.760 | 56.526 |
| 2013 | 84.175 | 363.568 | 64.098 |
| 2014 | 92.943 | 401.153 | 70.775 |
| 2015 | 100.837 | 443.393 | 74.107 |
| 2016 | 107.117 | 515.573 | 80.781 |
| 2017 | 116.366 | 559.738 | 90.745 |
| 2018 | 119.695 | 588.718 | 93.416 |

Fonte: Anfip (2020), elaboração própria

Entre os anos de 2016 e 2018 as despesas com a política de Saúde representou o aumento de apenas 12%, em contrapartida, nos anos de 2010 a 2012 este aumento foi quase três vezes superior, equivalendo a 31%. No tocante a política de Assistência Social, esta sofreu a variação mais significativa, posto que entre os anos entre 2010 e 2018 a variação do aumento das despesas com a mesma decresceram substancialmente. No período de 2017-2018 observamos que o aumento do valor gasto com a política de Assistência é ínfimo, sendo inferior a R\$ 3 bilhões. Tais inflexões são expressões da intensificação de ajuste fiscal nesta conjunção e ocorreram ainda num contexto de aumento de desemprego.

O que se verifica neste contexto é que o governo insiste em fazer os ajustes pela via da redução dos direitos enquanto, os gastos financeiros, principalmente com a dívida pública, permanecem intocáveis, assunto que tornaremos mais adiante.

4.1.1.4 Proposta de contrarreforma previdenciária no governo Temer

Os argumentos para a necessidade de uma nova “reforma” da previdência foram sinalizados antes da concretização do golpe em 2016, colocando a previdência social mais uma vez como alvo dos ajustes. O documento uma “Ponte para o Futuro” de 2015, ao referir-se a política previdenciária coloca que:

Diferentemente de quase todos os demais países do mundo, nós tornamos norma constitucional a maioria das regras de acesso e gozo dos benefícios previdenciários, tornando muito difícil a sua adaptação às mudanças demográficas. Nós deixamos de fazer as reformas necessárias decorrentes do envelhecimento da população nos anos 1990 e 2000, ao contrário de muitos países e, hoje pagamos o preço de uma grave crise fiscal. O resultado é um desequilíbrio crônico crescente. Em 2015 a diferença ou déficit entre as receitas e as despesas no regime geral do INSS está em 82 bilhões de reais. No orçamento para o ano que vem esta diferença salta para 125 bilhões. As projeções para o futuro são cada vez piores (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015, p. 7).

A agenda expressa neste documento evidencia o interesse em “reformular” a política previdenciária brasileira, sob a justificativa de que esta seria uma das grandes responsáveis pelos problemas fiscais, dada a insustentabilidade do seu sistema. As causas destes problemas são simples: “as pessoas estão vivendo mais e as taxas de novos entrantes na população são cada vez menores” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015, p.11). De acordo com este argumento, a solução seria ampliar a idade mínima para a aposentadoria, e, por conseguinte, ampliaria o tempo de contribuição.

Isso posto, no primeiro ano de seu governo Temer dá início as medidas que contrarreformariam a previdência social brasileira. A primeira delas foi a extinção do Ministério da Previdência Social, sendo o INSS transferido para o novo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Em 2017, a competência da Previdência Social foi explicitada como da Fazenda, sob o comando de Henrique Meirelles, ex-presidente do Banco Central nos dois mandatos do governo Lula e representante do capital financeiro. Com isso, sinalizou que seria o Ministério da Fazenda, a dirigir o processo de contrarreforma da Previdência Social (SILVA, 2018).

Em dezembro de 2016, apenas três meses após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, foi encaminhada ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda

Constitucional n. 287/16, que propunha várias mudanças no sentido de reduzir o alcance da política nos Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), chamando-a de “harmonização” entre os diferentes regimes, promovendo o endurecimento das regras de acesso a aposentadoria e, por consequência, a diminuição da política previdenciária brasileira.

As principais mudanças contidas na PEC n. 287/16 foram:

- Aumento da idade mínima para 65 anos;
- Idade mínima de 65 anos e um tempo de contribuição mínimo de 25 anos, para fins de aposentadoria, para homens e mulheres de todos os setores;
- O valor da aposentadoria deveria corresponder a 51% da média das remunerações e salários, acrescido de 1% por ano de contribuição. Ou seja, para alcançar 100% da média, seria preciso trabalhar 49 anos;
- Fim das aposentadorias especiais para professores do ensino fundamentos e trabalhadores;
- Aposentadoria compulsória aos 75 anos para servidores públicos;
- Proibição de acumular mais de uma aposentadoria, mais de uma pensão e, pensão e aposentadoria;
- Redução em 50% de benefício de pensão por morte, cujo valor seria equivalente a uma cota familiar de 50%, acrescida de cotas individuais de 10 pontos percentuais por dependente;
- Proibição de criação de novos RPPS pelos estados e municípios, sendo que os entes federados que mantiverem o regime devem fixar o teto do RGPS para a aposentadoria e criar a previdência complementar;
- Elevação da idade de pessoas idosas de 65 para 70 anos para acesso ao BPC;
- Desvinculação do valor do BPC do valor do salário mínimo, dentre outros.

A Proposta fora aprovada, com alterações, pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que seguiu o texto substitutivo apresentado pelo deputado Arthur Maia (PPS) em maio de 2017. Apesar das alterações em vários dispositivos da Proposta, o texto manteve o que havia de estrutural e urgente, propondo amplas mudanças com o fim de minimizar o alcance e a importância da previdência pública.

Dentre as principais alterações empenhadas pela Comissão no texto substitutivo da PEC destacamos as seguintes:

- Redução da idade mínima de 62 e 65, para mulheres e homens, respectivamente. Além da carência de 25 anos de contribuição;
- O valor da aposentadoria, cumpridos os requisitos de idade mínima e tempo de contribuição, foi sugerido para 70% da média das contribuições e, para se alcançar 100% da média serão necessários quarenta anos de contribuição, encurtando nove anos da proposta anterior.;
- Redução da idade dos professores da educação básica para 60 anos de idade e, no mínimo, 25 anos de contribuição em ambos os sexos;
- Para os trabalhadores assalariados rurais, o texto substitutivo propõe os mesmos requisitos de idade e de tempo de contribuição exigidos dos assalariados urbanos do Regime Geral;
- No tocante aos servidores públicos, a aposentadoria voluntária será concedida mediante os mesmos requisitos do Regime Geral, tendo que ter permanecido por, no mínimo, 10 anos no serviço público e cinco anos no cargo em que se aposentar;
- Os policiais das polícias Legislativa, Federal, Rodoviária Federal e Civil terão idade mínima definida em 55 anos;
- O substitutivo abandonou a proposta de desvinculação ao salário mínimo do BPC concedidos à pessoa com deficiência e aos idosos de baixa renda;
- Propôs a elevação da idade mínima para o benefício ao idoso para 66 anos, elevando em um ano a cada dois anos, em detrimento aos 70 anos proposta inicialmente, dentre outros.

Verifica-se que, a despeito das alterações realizadas no texto original da proposta, não houve mudanças significativas de modo que o sentido da contrarreforma permaneceu: diminuir o acesso a aposentadoria pela previdência pública para benefício do capital financeiro, à medida que restringe cada vez mais o alcance da aposentadoria pública, impelindo a massa de trabalhadores para a previdência complementar.

Nas palavras de Marques e Urgino (2017)

O incentivo à Previdência Complementar ocorrerá através de dois mecanismos. De um lado, há a exigência de os Estados e Municípios criarem, no prazo de dois anos, uma Previdência Complementar, caso tenham

constituído regime próprio. De outro, como provavelmente a média do valor das aposentadorias deve cair, tanto para os trabalhadores do setor privado como público, aqueles de maior renda deverão buscar complementação de sua aposentadoria junto ao setor privado. A redução do valor da aposentadoria será, portanto, tanto mais perversa quanto menor for a renda do trabalhador. Os com renda mais alta, com capacidade de poupança mesmo que pequena, estarão suscetíveis a ser convencidos a complementar sua aposentadoria junto ao setor privado de Previdência Social. (MARQUES e UGINO, 2017)

Nesta continuidade, em 2017, mesmo ano em que tramitava a proposta de reforma previdenciária, fora lançado o relatório elaborado pelos economistas do Grupo Mundial sob o título “Um Ajuste Justo – Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil”. Este relatório fora encomendado no segundo governo de Dilma Rousseff, pelo ministro da Fazenda Joaquim Levy para conjecturar acerca da necessidade de um ajuste fiscal, e apresentado em novembro de 2017 aos ministros da Fazenda e do Planejamento do governo Temer, Henrique Meirelles e Dyogo de Oliveira.

O diagnóstico de que “o Governo Brasileiro gasta mais do que pode e, além disso, gasta mal” (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2017, p.7) não é novidade, tampouco seu tratamento, o propalado corte de gastos. O relatório em questão apresenta alguns argumentos e estratégias para execução de um ajuste das contas públicas, em especial para setores como educação, saúde e a previdência social, identificando ainda possíveis reformas que poderiam tornar os gastos públicos mais eficazes.

No que refere a política previdenciária, o relatório deixa claro que: “a fonte mais importante de economia fiscal de longo prazo é a reforma previdenciária” (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2017, p. 8). A impossibilidade da “reforma” estava em que os grandes e crescentes déficits do sistema previdenciário constituíam um fator chave de pressão fiscal. Sendo assim, ajustar o sistema previdenciário à mudança demográfica e alinhá-lo aos padrões internacionais seria essencial para o Estado e economia brasileira. Além disso, a semelhança do discurso pró “reforma”, o sistema é considerado injusto, em razão das diferenças existentes entre os regimes, defendendo explicitamente o fim dos “privilégios” dos servidores públicos contratados até 2003, em outras palavras, aqueles que tem o direito à aposentadoria integral.

O relatório traz um capítulo inteiro dedicado à previdência social brasileira intitulado “Previdência Social: Uma Conta Impagável”. Nele, o Banco Mundial

assevera que o atual sistema é generoso para os padrões internacionais, uma vez que ambos os regimes (RPPS e RGPS) permitem que os contribuintes se aposentem por tempo de serviço com base em parâmetros relativamente generosos, permitindo com que estes trabalhadores se aposentem cedo e com altos benefícios, principalmente os do RPPS. Este “pacote de benefícios generosos”, segundo o relatório, faz com que ambos os sistemas sejam propícios à insustentabilidade fiscal no nível federal e subnacional. Nesta continuidade, o Brasil estaria próximo a uma crise do sistema previdenciário em nível subnacional. Por esses e por outros motivos que o Banco Mundial estaria alinhado com a proposta de “reforma” n. 287/16, afirmando que:

A reforma previdenciária proposta pelo governo reduziria o déficit do sistema previdenciário RGPS pela metade ao longo dos próximos 50 anos e economizaria cerca de 2% do PIB durante a próxima década. Essa economia é um componente fundamental de qualquer estratégia de ajuste fiscal confiável. A reforma da previdência é necessária não só para reduzir os custos fiscais, mas também para tornar o sistema previdenciário mais equitativo. Os subsídios per capita no RGPS são muito mais altos para os trabalhadores que ganham três salários mínimos ou mais. A reforma proposta imporá custos de ajustes mais altos aos trabalhadores mais ricos e tornaria, assim, o sistema mais equitativo. A parte mais injusta da previdência brasileira, no entanto, é o sistema previdenciário dos servidores públicos (Regime Próprio de Previdência Social - RPPS) que oferece pensões extremamente generosas, principalmente para os que ingressarem antes da reforma de 2003. O RPPS federal já apresenta um déficit de 1,2% do PIB. Ademais, os déficits dos RPPSs subnacionais devem subir drasticamente nos próximos anos, levando muitos estados à beira da falência. Os altos subsídios embutidos nas pensões dos servidores públicos são altamente injustos, pois eles fazem parte do grupo mais rico da população. Portanto, os servidores devem contribuir para a reforma por motivos de equidade e sustentabilidade. O conceito de direitos adquiridos deve ser revisto (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2017, p.69).

Os ricos, a quem se refere o texto, não são apenas os servidores públicos. É camada de trabalhadores da sociedade com salários considerados altos, por ser maior que a média dos trabalhadores brasileiros. É preciso avaliar estes dados com criticidade para que não se chegue a conclusões precipitadas e descontextualizadas destes números. Pois ao referir-se a um déficit do sistema próprio de previdência, há que se considerar a diminuição dos contribuintes neste regime, uma vez que se os concursos públicos estão diminuindo – ou seja, o número de ingressantes está cada vez menor –, e os servidores públicos continuam se aposentando, este dado não

expressa uma suposta injustiça no sistema e sim, que o governo não está comprometido com a criação de novos postos e, nem, com abertura de novas vagas para concurso público.

Isso posto, é preciso ressaltar que, se de um lado verificam-se as pressões para contrarreformar a previdência social brasileira, por outro, os protestos e mobilizações contrárias se espalharam em todo o território brasileiro reunindo movimentos sociais e centrais sindicais na luta pelos direitos previdenciários e trabalhistas. Tais movimentos criticaram os argumentos em defesa da contrarreforma, questionando as desonerações fiscais das empresas e o não combate à sonegação fiscal.

Inúmeros movimentos sociais e centrais sindicais lideraram e foram participantes da série de atos contra a “reforma”, chegando a ocupar o Ministério da Fazenda no dia 15 de março de 2017 como parte dos protestos. Participaram da ocupação: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Quilombolas (CONAQ), Movimento dos Trabalhadores por Direitos (MTD), Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST), dentre outros. Participaram também professores e trabalhadores ligados à Central Única dos Trabalhadores (CUT).

Não obstante, a Proposta de Emenda Constitucional n. 287/16 apresentada pelo governo Michel Temer, foi arquivada, por consequência da reprovação recorde de seu governo e da pressão exercida pelos trabalhadores, dado o fato de 2018 ter sido ano eleitoral. Tal proposta, no entanto, não fugiu ao padrão de desconstrução da Previdência Social empreendido pelos governos anteriores, tencionando atingir os regimes da previdência e alterar os direitos de todas as categorias profissionais: trabalhadores rurais, professores e mulheres. Conquanto, apesar de Temer não ter conseguido aprovar sua contrarreforma, esta não representou a derrota do capital financeiro, apenas preparou o terreno para uma contrarreforma ainda mais dura do sistema previdenciário que viria a seguir.

4.2 Particularidades do Governo Bolsonaro: uma análise crítica dos primeiros anos de governo

O ano eleitoral de 2018 foi marcado por uma sequência de acontecimentos que conduziram os representantes nacionais da burguesia a uma saída mais radical de representação política expressa na candidatura do ex-militar, capitão de reserva e então deputado federal, Jair Messias Bolsonaro.

O plano do capital, como se sabe, era lavar o golpe pelas urnas, posto que o projeto econômico dos golpistas deveria ser continuado em 2019, mas a partir de então por meio de algum representante orgânico e tradicional da burguesia, o qual, diferentemente de Temer, teria a legitimidade popular que as urnas costumam conferir ao vencedor do pleito. Ocorre que, permanentemente mobilizadas, as massas conservadoras das classes médias, ao longo do processo eleitoral de 2018, mostraram não estarem dispostas a depositar seus votos em qualquer um dos políticos habituais da classe dominante, afinal, “todos os políticos são corruptos” – elas haviam dito em 2013 e continuavam a fazê-lo sem rodeios durante a campanha presidencial. Desenvolvendo a crença de que poderiam elas mesmas governar diretamente o país, nossa pequena-burguesia reacionária foi buscar justamente nos tidos como “não-políticos”, como os militares e juizes – os quais vinham desenvolvendo sua força na medida em que cresciam as tendências bonapartistas da democracia em crise -, os seus lídimos representantes na cena política nacional. De tão amantes da família brasileira, nossos homens de bem encontraram em uma família em especial, e mais precisamente no seu patriarca, o seu líder, o seu *fuhrer* (DEMIER, 2020, p.93)

A trajetória de Bolsonaro na Câmara dos Deputados, ao longo dos seus sete mandatos consecutivos, foi marcada por seus discursos que exaltavam a ditadura e a família tradicional brasileira; em favor da liberação do porte de armas e diminuição da maioria penal; e contrários às pautas dos movimentos LGBTQUIAP+, à legalização do aborto e à esquerda. Tornando-se em expressão máxima do conservadorismo e do ultraneoliberalismo da extrema direita neste período, que ganhou força no Brasil, sobretudo, após o golpe de 2016, alcançando o centro do poder em 2018 com a vitória à presidência da República de Bolsonaro (2019-2022). Tomaremos como ponto de partida para análise deste período, a referência à autores que classificam este movimento, ideologia e o governo Bolsonaro, como sendo “neofascista” e “ultraneoliberal”, por entendermos que estas características ideológicas sustentam as ofensivas de regressão e de confronto com aos direitos sociais.

“A extrema-direita sempre existiu nas democracias burguesas” (SILVA, 2021, p.4). O que foi visto no decorrer dos últimos anos foi a ascensão da extrema direita dita autoritária, reacionária e conservadora, tendo como exemplos mais conhecidos a vitória eleitoral de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos em 2016 e de Jair Messias Bolsonaro à presidência do Brasil em 2018. Conquanto, é importante ressaltar que, um outro termo tem sido usado para designar a atual extrema-direita brasileira: neofascista.

São muitos e diversos os conceitos de fascismo. Sem pretender esgotar o assunto dado o limite deste texto, resgataremos brevemente quais sejam as características definidoras do fascismo clássico, tencionando compreender o que se tem denominado de “neofascismo” nos últimos anos. Em seu sentido clássico, o fascismo é um regime político, uma forma política de dominação burguesa ao nível de Estado capitalista. Contudo, é também desenvolvido como um movimento e uma ideologia (SILVA, 2021).

Lowy (2019) ao referenciar o fascismo europeu dos anos 1930, discorre sobre algumas diferenças e semelhanças importantes com o que temos no Brasil. A lista de diferenças é bem maior. Dentre as diferenças o autor destacou que:

- 1- O neofascismo brasileiro não é uma continuação do fascismo clássico dos anos 1930;
- 2- Bolsonaro não fez do racismo a sua bandeira, ao contrário da maioria da extrema direita europeia;
- 3- Ao invés disso, Bolsonaro levantou a bandeira de combate à corrupção. Esta marginalizada no discurso da extrema direita europeia.
- 4- O ódio à esquerda, ou ao centro-esquerda – no caso do Brasil, ao PT – com o forte uso do discurso anticomunista;
- 5- Enquanto boa parte da extrema direita europeia denuncia a globalização neoliberal, Bolsonaro propôs um programa econômico ultraneoliberal e,
- 6- Intenso incremento do papel da religião na ascensão da extrema direita, que é o caso das igrejas neopentecostais.

Outras características são descritas pelo autor como sendo comparáveis entre a extrema direita europeia, norte-americana e brasileira, são dois temas de agitação sociocultural reacionária, quais sejam:

(a) a ideologia repressiva, o culto da violência policial, o chamado a restabelecer a pena de morte e a proposta de distribuir armas à população para sua “defesa contra a criminalidade”; e (b) a intolerância contra as minorias sexuais, em particular em relação aos homossexuais. Trata-se de um tema de agitação que obtém sucesso em setores religiosos reacionários com referência católica (Opus Dei, Civitas etc.) ou sobretudo, evangélico neopentecostal (LOWY, 2019)

Assim, para o autor, a despeito das semelhanças existentes, são as diferenças que justificam a adoção do termo “neofascismo” para nomear o movimento de ascensão da extrema direita e a forças políticas que possuem os traços fascistas, mas que diferem do fascismo clássico do início do século passado. Além disso, a preferência de parte dos autores pelo uso do termo “ultraneoliberalismo” para se referir ao governo Bolsonaro, se justifica posto que este período expressa o aprofundamento veloz do neoliberalismo, por meio da intensificação do ajuste fiscal com a aprovação de medidas de precarização, desmonte do sistema de proteção social brasileiro e de privatização de bens e serviços públicos no país, em favor do capital financeiro.

Essa direção se referencia em ajustes e medidas de austeridade, ou de *austericídio*, através das contrarreformas do Estado, com destaque para a apropriação privada do fundo público e a mercantilização de políticas, bens e serviços como ocorre explicitamente, nesta altura dos acontecimentos, com a Previdência Social e implicitamente com a saúde, através do desmonte do Sistema Único de Saúde (SUS), entre outros setores – sem falar na pilhagem de recursos para o pagamento dos juros da dívida pública. Em contrapartida, estimula-se a expansão da rede de serviços assistenciais, voluntários, por iniciativa de instituições religiosas ou laicas nas mais diversas áreas: do acolhimento de idosos e população de rua, passando por projetos sociais voltados para crianças e adolescentes das periferias, até a política de drogas, etc (MOTA, 2019, p.137)

A execução deste programa ficou a cargo do ministro da Economia do governo Bolsonaro, Paulo Guedes – economista e especulador financeiro brasileiro –, um neoliberal declarado e representante direto capital financeiro. Fazem parte do seu currículo: a fundação do Banco Pactual e de instituições financeiras como o JGP Gestão de Recursos e a BR Investimentos e a participação na diretoria das empresas PDG Realty, Abril Educação, Localiza e, Instituto Millenium, um dos maiores *think tanks* do neoliberalismo do Brasil. O primeiro ato do governo empossado em janeiro de 2019 já evidenciava o tom de austeridade da sua agenda econômica: “ao fixar o

salário mínimo em R\$ 998,00, o menor aumento em 24 anos, Bolsonaro rompeu com a política de valorização do salário mínimo introduzida no governo Lula” (CASSIN, 2022, p.24).

Não sendo suficientes as medidas de contingenciamento de gastos sociais empenhadas ao longo dos dois anos que antecederam o seu mandato, o governo apresenta ao Congresso Nacional em tempo recorde – dois meses após a posse presidencial –, uma nova proposta de contrarreforma previdenciária, a PEC 06/2019, aprovada em outubro de 2019 sob a forma da EC n.103/2019. Retornaremos a esta proposta mais adiante.

Dando continuidade ao pacote de medidas ultraneoliberais de Temer, o governo apresentou ao Congresso, em novembro de 2019, o Plano Mais Brasil, um conjunto de três propostas de emendas à Constituição voltadas para a “responsabilidade fiscal”.

Guedes foi à grande mídia no dia 5 de novembro de 2019 para falar de “um novo pacto federativo” e da necessidade de uma “nova cultura de responsabilidade fiscal”, como se a Lei de Responsabilidade Fiscal e a EC 95 não fossem suficientemente duras, apresentando ao Congresso três propostas de Emenda Constitucional, complexas e cheias de armadilhas. A proposta de EC do Pacto Federativo (Mais Brasil) acena a inversão do percentual de alocação dos royalties do petróleo que cabem ao governo federal, que passaria para 70% para estados e municípios e 30% para união, gerando uma distribuição de 400 bilhões ao longo de 15 anos, diretamente aos demais entes federativos. A arrecadação federal do salário-educação – 9,8 bilhões – também iria para os entes federativos subnacionais. As contrapartidas dos estados envolveriam renunciar os contenciosos com o governo federal em torno de questões tributárias (Lei Kandir sobre isenções tributárias de ICMS sobre exportações, por exemplo). E, também, o apoio à inclusão de estados e municípios na contrarreforma da previdência, num contraponto à desidratação que esta teria sofrido no Congresso, segundo a equipe econômica. Já os municípios que têm menos de 5 mil habitantes teriam que provar que arrecadam 10% de sua receita para continuar existindo, o que colocou em questão cerca de 1.254 cidades brasileiras. Se houve muita irracionalidade, oportunismo e clientelismo político na criação de municípios, esse é um tema delicado que envolve a heterogeneidade estrutural brasileira e processos locais, e ainda mais espinhoso quando vem de cima para baixo, sem qualquer diálogo (BEHRING *et.al*, 2020, p.107)

Nesta sequência, o contexto em que se seguiu o governo Bolsonaro foi marcado por privatizações, corte de recursos para saúde, educação, além de outras medidas que atacaram os direitos sociais brasileiros. Tudo isso somado ao mais

recente quadro de crise sanitária agravada pela pandemia de Covid-19, o cenário não poderia ser mais desafiador. Nos vimos obrigados a somar à crise política e econômica que o país já enfrentava às implicações de uma severa pandemia, o resultado: hospitais lotados, inúmeras famílias enlutadas, profissionais de saúde exaustos, pânico, inseguranças, números alarmantes de pobreza e desemprego etc. Tudo isto multiplicados a um governo negacionista da doença e da ciência, subestimando os impactos da pandemia para milhões de brasileiros.

A posição do governo brasileiro frente a pandemia com negacionismo da doença, da ciência e dos cientistas, subestimando a voracidade do vírus e da situação grave e de penúria da população brasileira, que padece da doença ou se encontra enlutada, retardou por tempo insuportável o enfrentamento da pandemia – quer o auxílio emergencial aos mais desfavorecidos, no momento à deriva, como no seu combate sanitário propriamente dito. Seguiu o descaso do modelo trumpista. A consequência que estamos vivenciando pelas estatísticas oficiais nos coloca junto a esse primeiro modelo estadunidense do desastre. Ao lado disso, o governo brasileiro na perseguição mimética desse império continua desenfreado no ajuste econômico de Guedes. Destarte, o governo vetou 58 itens da Lei de Diretrizes Orçamentária – 2021, que proibia o não contingenciamento das despesas. Entre elas, a compra de vacina contra o coronavírus (SEMZEZEM e CARTAXTO, 2021, p. 246).

No final de março de 2020, o governo decretou estado de calamidade pública, com o propósito de permitir o aumento dos gastos com saúde além do previsto na Lei Anual Orçamentária (LOA); abrindo, desta forma, uma exceção na Lei de Responsabilidade Fiscal. Conquanto, como nos mostra Behring (2021, p.239), o chamado “orçamento de guerra” aprovado através da EC n. 106/2020 “ofertou a migalha de R\$ 13,8 bilhões de reais para a saúde ao lado do lastro de R\$ 1,2 trilhão para operações de crédito pelos bancos, abrindo a possibilidade de compra de títulos podres com o Tesouro Nacional”. A autora conclui que não estamos falando de uma guerra contra o vírus, mas do salvamento das empresas no contexto da crise.

A pandemia dizimou mais de seis milhões de vidas ao redor do globo e agudizou o quadro de miséria absoluta. No Brasil, o número de óbitos ultrapassou ao montante de 700 mil. Frente a este cenário, o brasileiro enfrentava o desemprego, o desespero, a insegurança alimentar. A Tabela 04 mostra o comportamento dos indicadores do mercado de trabalho no período de 2019 a 2021, em que é possível observar o salto de desocupados em mais de um milhão entre e o 2º e 3º trimestre de

2020, sendo ainda mais afetados pela pandemia. A precarização e a informalidade, marcam, neste contexto, um mundo de trabalho sem direitos.

Tabela 05: Indicadores do mercado de trabalho no período de 2019-2021 (em milhões)

| | 2019 | 2019 | 2019 | 2019 | 2020 | 2020 | 2020 | 2020 | 2021 | 2021 | 2021 | 2021 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1ºT | 2ºT | 3ºT | 4ºT | 1ºT | 2ºT | 3ºT | 4ºT | 1ºT | 2ºT | 3ºT | 4ºT |
| População em Idade Ativa | 167,7 | 168,1 | 168,6 | 169,0 | 169,4 | 169,9 | 170,3 | 170,7 | 171,1 | 171,5 | 171,9 | 172,3 |
| População Ocupada | 92,6 | 94,2 | 94,7 | 95,5 | 93,1 | 84,1 | 83,4 | 87,2 | 87,1 | 89,4 | 93,0 | 95,7 |
| População Desocupada | 13,7 | 13,0 | 12,8 | 11,9 | 13,1 | 13,2 | 14,6 | 14,4 | 15,3 | 14,8 | 13,5 | 12,0 |
| Ocupados Informais | 23,3 | 23,9 | 24,4 | 24,5 | 23,7 | 20,0 | 20,4 | 22,1 | 22,1 | 22,7 | 24,7 | 25,8 |
| Massa salarial dos ocupados, em bilhões | 245,9 | 246,9 | 249,1 | 253,7 | 250,3 | 235,5 | 235,9 | 237,1 | 234,8 | 234,4 | 234,1 | 232,8 |

Fonte: Anfip, (2022), Elaboração própria

A queda na massa salarial também refletiu negativamente o momento histórico de crise econômica e sanitária que o país enfrentara, estando em constante queda desde 2019, diminuindo com isso a renda das famílias brasileiras. Dentre as razões, uma delas se dá em 2020, quando Bolsonaro editou as Medidas Provisórias 927 e 936, para socorrer o mercado, que flexibilizam os direitos trabalhistas e autorizam a redução da jornada de trabalho e salários durante o estado de calamidade.

A MP 927/2020 dispõe sobre as medidas trabalhistas para o enfrentamento do estado de calamidade pública, em que era permitido às empresas a adoção do teletrabalho (*home office*), a concessão de férias coletivas; antecipação de folgas e

feriados; suspensão das exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho; prorrogação automática de acordos e convenção coletiva, dentre outros. Já no tocante a MP 936/2020, esta instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego, que propunha a possibilidade de redução da jornada de trabalho e, por consequência, do salário, por até 90 dias, e a suspensão temporária do contrato por até 60 dias. O programa consiste no pagamento de um auxílio emergencial do governo para os trabalhadores que tiveram jornada reduzida ou contrato suspenso, sendo transformada posteriormente na Lei n. 14.020/2020. Ou seja, podemos considerar que estas medidas expressam a fragilidade do momento que o país atravessara, afetando principalmente os trabalhadores, que viram os seus empregos ameaçados neste contexto.

Em abril de 2020, Bolsonaro sancionou a Lei que institui a Renda Básica Emergencial, no valor de R\$ 600, inicialmente previsto em três parcelas. O auxílio emergencial, destinou-se beneficiários do Programa Bolsa Família, ao público-alvo inscrito no CadÚnico e aos trabalhadores informais, maiores de 18 anos. Há que se ressaltar que, a proposta original de Guedes, fixava um valor de R\$ 200. Dada a severidade do momento de pandemia, o auxílio fora sendo prorrogada com algumas alterações, quando em 2021, com a interrupção do pagamento do auxílio foi instituída o Auxílio Brasil, um novo programa de transferência de renda em substituição ao Bolsa Família, que fora prevista até o período de dezembro de 2022. Há que se considerar a conveniência em transformar este auxílio em um programa de transferência de renda em substituição ao programa Bolsa Família – instituído no governo Lula – às vésperas das eleições presidenciais, constituindo desta maneira, em moeda de troca para o governo.

Isso posto, é nesse momento de crise, sobretudo com a atual pandemia provocada pelo vírus da Covid-19, que ocorre um aumento da demanda da política previdenciária, quer pelo aumento de doenças e acidentes de trabalho devido às condições de vida e trabalho da população pauperizada, como pela busca de algum benefício que, frente ao alargamento das desigualdades sociais nesse contexto, se constituem como estratégias de sobrevivência (SENZEZEM e CARTAXO, 2021). Ao mesmo tempo em que fora aprovada mais uma contrarreforma da previdência que propôs a redução de diversos direitos, a mais perversa já registrada.

4.2.1 Contrarreforma previdenciária no governo Bolsonaro

A Proposta de Emenda Constitucional 06/2019, apresentada em fevereiro de 2019, propôs uma grande contrarreforma da previdência social, constituindo-se num dos mais duros ataques do capital financeiro à política previdenciária e, por consequência, aos direitos sociais. A decisão em contrarreformar a previdência, não foi uma surpresa, já que o ministro da Economia, Paulo Guedes, foi parte da equipe de consultores formadas na Universidade de Chicago, os chamados “Chicago Boys”, contratados por Pinochet para desenhar o sistema de pensões e aposentadorias do Chile na década de 1970/1980.

No tocante ao modelo chileno de previdência social, Costa e Senna, enfatizam que

O caso chileno é considerado emblemático, tanto por seu pioneirismo na implantação de reformas estruturais de orientação neoliberal, quanto pelo caráter radical e privatizante adotado na reforma previdenciária, sustentada pela implantação do modelo de capitalização individual, com repercussões nefastas para o sistema de proteção social, para a garantia dos direitos sociais e até mesmo para as condições de subsistência de grande parte de sua população. Ainda que as críticas a esse modelo tenham se fortalecido na última década, graças, sobretudo, à forte mobilização social no país, tentativas de sua reversão ainda não conseguiram romper com o legado anterior (COSTA e SENNA, 2022, p.62)

Desta forma, o que Bolsonaro e Guedes tencionam é implementar, à semelhança do Chile, o regime de capitalização em detrimento ao regime de repartição simples em voga no país. A capitalização funciona como uma poupança. Na prática, isto significa que os trabalhadores dependerão do rendimento que existir em sua conta individual para se aposentar. Nas palavras de Granemann (2020, p. 87)

Dizer de regime de capitalização é dizer-se investimento em capitais portadores de juros e em capitais fictícios; é dizer, de modo mais simples, especulação com o futuro de trabalhadores que quando chegar os encontrara velhos e com grandes possibilidades de viverem no desamparo porque sem aposentadorias ou com aposentadorias miseráveis que não lhes permitirão viver.

Nesta perspectiva, o governo encaminha ao Congresso Nacional PEC n. 06/2019 que tinha como princípios a promoção da justiça e igualdade, fazendo com que o “rico se aposente na idade do pobre” e “quem ganha menos pague menos”, além de garantir a sustentabilidade do sistema sob a direção prescrita no relatório “Um Ajuste Justo” de 2017 – a que nos referimos anteriormente –, “maior proteção social ao idoso”, a “separação entre assistência e previdência”, além de dar a opção de capitalização em substituição ao regime de repartição. Ao referir-se a esta Proposta de Emenda, Boschetti (2019) destaca:

A proposta de “reforma” da Previdência Social (PEC 06/2019) apresentada pelo Governo Federal, diferentemente do que vem sendo alegado, é, na verdade, uma contrarreforma, perversamente injusta, destruidora de direitos, agudizadora da desigualdade social, agravadora da pobreza e da miséria, redutora de rendimento dos mais pobres, impulsionadora das mais perversas formas de exploração da classe trabalhadora. Sob o “canto da sereia” de uma “nova” previdência igualitária, onde “todos” pagarão igualmente e receberão os mesmos benefícios, se esconde um golpe de foice na seguridade social e nos direitos duramente conquistados na Constituição de 1988, após anos de autoritarismo e ausência de direitos políticos e sociais (BOSCHETTI, 2019),

Dentre as alterações propostas contidas na PEC, destaquemos as que representaram maiores riscos e retrocessos para os trabalhadores (BRASIL, 2019):

- Aumento do tempo mínimo de contribuição, de 15 para 20 anos;
- Redução do valor dos benefícios;
- Aumento da idade mínima para aposentadoria da trabalhadora rural, de 55 para 60 anos;
- Institui a contribuição direta de R\$ 600,00 por ano para os trabalhadores rurais, durante o tempo mínimo de 20 anos, para a concessão de um salário mínimo;
- Mudanças na concessão do Benefício de Prestação Continuada, reduzindo a idade mínima para acesso de 60 anos, com o valor de apenas R\$ 600,00, podendo alcançar um salário mínimo quando completar 60 anos. Hoje a idade mínima é de 65 anos, vinculado ao salário mínimo;
- Extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, haja vista a fixação da idade mínima de 62 anos para as mulheres e 65 anos para os homens.

Nas palavras de Boschetti, o verdadeiro sentido da PEC não é, portanto o de “garantir a sustentabilidade do sistema”, e sim

Seu objetivo é destruir a seguridade social pública e os direitos por meio de sua desconstitucionalização, e criar novos nichos de acumulação, pelas diversas e perversas medidas de contrarreforma, sustentadas na seguinte lógica: a) reduzir os valores da aposentadoria pública, ampliar a idade (sobretudo mulheres) e o tempo de contribuição, vincular idade e contribuição, de modo a retardar o acesso (ou mesmo desestimular a inserção na previdência pública) e, assim, impelir os/as trabalhadores/as a pagar sistemas privados de capitalização, com nítido favorecimento aos bancos, às segurados e aos fundos de pensão, aos quais o ministro Paulo Guedes tem histórica ligação; b) reduzir o montante da assistência social (BPC) às pessoas com deficiência e idosos, e tornar mais rígidos os critérios de acesso, o que agravará a situação de miserabilidade e pobreza desses segmentos já atingidos pelas mais drásticas condições de vida; e c) estrangular e asfixiar ainda mais a saúde pública, com a separação das fontes de financiamento e desvinculação de seu orçamento da seguridade social, o que provocará a destruição do sistema público e impulsionará os planos privados de saúde (BOSCHETTI, 2019)

Em contrapartida, a Proposta de Emenda à previdência (PEC n. 06/2019) mobilizou e unificou a luta das centrais sindicais – CUT, Força Sindical, CTB, UGT, Intersindical (Classe Trabalhadora) e Intersindical (Instrumento de Luta e Organização), CSB, CGTB, Nova Central e CSP-Conlutas, em conjunto com as frentes Brasil Popular e Povo Sem Medo para organizar o 1º de Maio nas ruas. Foi a primeira vez na história que as entidades sindicais e os movimentos sociais se uniram em São Paulo no Dia Internacional de Luta dos Trabalhadores e das Trabalhadoras para protestarem contra a contrarreforma da previdência de Bolsonaro.

Em junho de 2019, a campanha organizada com o apoio de sindicatos como CNT, CUT, Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), CTB e outros, intitulada “Que reforma é essa”, teve como objetivo disponibilizar informações e notícias embasadas na análise técnica que tratava da PEC n. 06/2019. Ainda em junho, no dia 14, os brasileiros pararam as atividades e se manifestaram contra as novas regras de aposentadoria que prejudica os trabalhadores de todas as idades, sexo e regime.

Em 10 de julho, antes do recesso parlamentar, a proposta foi aprovada em primeiro turno com larga vantagem – sendo 379 votos a favor a 131 contra –, mas sofreu algumas alterações importantes em relação ao texto-base sugerido pelo governo, que reduziram o valor a ser economizado em 10 anos de R\$ 1,236 trilhão para R\$ 933 bilhões de acordo com a equipe econômica. Passados quase um mês, em 7 de agosto de 2019, a Câmara dos Deputados aprovou, em segundo turno, o

texto principal da “reforma” previdenciária. O placar foi de 370 votos a favor, 124 contra e 1 abstenção. Eram necessários pelo menos 308 votos para aprovar o texto. Com a conclusão da votação, a proposta seguiu para o Senado Federal e foi aprovada em 1º turno em 2 de outubro de 2019, com 56 votos a favor e 19 contra. O texto final foi consumado no 2º turno em 22 de outubro de 2019, com 60 votos a favor e 19 contra. Por fim, a contrarreforma da previdência social foi sancionada por Bolsonaro em 17 de dezembro de 2019, consagrando a destruição dos direitos previdenciários, expressando a correlação de forças existentes no período.

A seguir, apresentaremos as principais alterações descritas na Emenda Constitucional n. 103/2019:

- Idade mínima para aposentadoria, sendo 62 anos para mulheres e 65 para homens;
- Tempo mínimo de contribuição para trabalhadores do setor privado de 20 anos para homens e 15 anos para as mulheres, para trabalhadores do setor público de 20 anos ambos os sexos;

A idade da aposentadoria para os trabalhadores urbanos do RGPS manteve-se a mesma para os homens (65 anos), mas o tempo de contribuição subiu de 15 para 20 anos. No caso das mulheres, a idade é que subiu, passando de 60 para 62, mas o tempo de contribuição permaneceu o mesmo (15 anos). Essas duas mudanças de parâmetro vão inviabilizar a aposentadoria de milhares de trabalhadores urbanos, porque as condições da estrutura ocupacional (mais deteriorada pela reforma trabalhista e pela recessão) definem a capacidade de contribuir e, portanto, de se aposentar (GENTIL, 2020, p.434)

- Mudança no cálculo para o valor da aposentadoria dos trabalhadores de ambos os regimes, passando a ser considerado a média de todas as contribuições, não existindo mais a exclusão das 20% contribuições mais baixas, com exceção os servidores públicos que ingressaram no funcionalismo público até o ano de 2003;
- Alteração nas alíquotas de contribuição, que variam entre 7,5% a 14% sobre os salários dos trabalhadores do setor privado e 7,5% até 22% incidentes nos salários dos servidores públicos;

- Redução do valor da aposentadoria por incapacidade permanente, que corresponderá a 60% mais 2% correspondentes por ano de contribuição que exceda os 20 anos;
- Queda no valor da pensão por morte, de 50% do valor, acrescido de mais 10% por dependente, respeitando o limite de 100% do valor da pensão, “prejudicando de forma injustificável viúvas e viúvos” (GENTIL, 2020, p.438); como podemos evidenciar com a exemplificação na Tabela 05:

Tabela 06: Evolução do valor da pensão por morte (em percentual)

| Quantidade de dependentes | Percentual que os dependentes terão direito |
|---------------------------|---|
| 1 | 60% |
| 2 | 70% |
| 3 | 80% |
| 4 | 90% |
| 5 ou mais | 100% |

Fonte: BRASIL (2019), elaboração própria

- Limite no acúmulo de benefícios, não sendo possível mais acumular 100% de todos os benefícios, com exceção de algumas categorias;
- Idade mínima de 55 anos, além dos 30 anos de contribuição e 25 anos na função para novos integrantes da aposentadoria de policiais e agentes penitenciários da esfera federal
- Aposentadoria dos professores da educação básica, do setor privado, sendo necessário a idade mínima de 57 anos de idade e 25 anos de contribuição para as mulheres e idade mínima de 60 anos e 25 anos de contribuição para os homens. Valendo também para os professores do funcionalismo público, observando a exigência de no mínimo 10 anos de serviço público e 5 no cargo;

Essas mudanças nos parâmetros vão dificultar a aposentadoria de milhares de professores por exigir maior tempo de permanência no mercado de trabalho. (GENTIL, 2020, p. 436)

- Criação de contribuição para os trabalhadores informais, semelhantes ao do microempreendedor individual e,
- Aposentadoria especial dos expostos aos agentes nocivos.

As aposentadorias especiais foram severamente atingidas. Têm direito a aposentadoria especial os que trabalham expostos a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou a associação de agentes prejudiciais à saúde ou integridade física, fazendo com que as pessoas venham a morrer prematuramente. Na regra anterior, não era necessário cumprir o requisito da idade mínima para ter direito ao benefício permanente. A reforma inseriu no seu texto a dupla exigência de idade mínima. De 55, 58 ou 60 anos, a depender do tempo de exposição máximo a agentes nocivos, e o tempo de atividades de 15, 20 ou 25 anos até que que a lei complementar seja publicada (GENTIL, 2020, p. 438-439).

Todas essas alterações que pretenderam diminuir as possibilidades de acesso a aposentadoria, já que a exigência da idade mínima combinada com o tempo mínimo de contribuição fará com que os trabalhadores usufruam da aposentadoria apenas no final da sua vida, isso se conseguirem viver para alcançá-la. Além disso, após a aprovação da EC n. 103/2019, o governo Bolsonaro editou e publicou no Diário Oficial da União, em 4 de dezembro de 2019, a portaria n, 1.348, que pressiona Estados e Municípios a “reformarem” a previdência dos regimes próprios de seus servidores até 31 de julho de 2020.

No Quadro 4 destacamos algumas das medidas que foram alteradas com a EC n. 103/2019

Quadro 4: Algumas medidas que foram alteradas na EC n.103/2019

| | Antes da contrarreforma | Depois da contrarreforma |
|--------------------------------|--------------------------------|---|
| Aposentadoria por Idade | Ter 30 anos de contribuição | Ter 60 anos para o homem e 55 para mulher |

| | | |
|--|--|---|
| Aposentadoria por Tempo de Contribuição | Ter fator previdenciário igual a 1 ou mais | Não se aplica, pois a aposentadoria por tempo de contribuição deve ser associada a idade mínima |
| Aposentadoria por Invalidez | Não se aplica, pois antes da EC n. 103/2019 o benefício era igual a 100% do salário de benefício | Ter 40 anos de contribuição (homem) e 35 (mulher) quando ocorrer a incapacidade total para o trabalho, ou se for consequência de acidente de trabalho ou doença do trabalho |
| Aposentadoria Especial | Não se aplica, pois antes da EC n. 103/2019 o benefício era igual a 100% do salário de benefício | Ter 40 anos de contribuição (homem) e 35 (mulher). Caso segurado tenha trabalhado em atividade especial de alto risco, será necessário possuir 35 anos de contribuição |

Fonte: BRASIL (2019), elaboração própria

A EC n. 103/2019 completou três anos em meio ao cenário da pandemia. Em linhas gerais, a contrarreforma, como vimos, aumentou as exigências e carências e diminuiu o valor dos benefícios.

A Tabela 6 apresenta os dados sobre a concessão de alguns benefícios previdenciários. Foram priorizados os benefícios de aposentadoria por idade, invalidez e por tempo de contribuição para a construção da tabela, e porque a esses benefícios foram promovidas grandes mudanças. A Tabela permite comparar entre 2019 a 2021 a quantidade de benefícios concedidos.

Tabela 07: Benefícios previdenciários concedidos no período de 2019-2021 (em milhões)

| Benefícios selecionados | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------------------------|-------|-------|-------|
| Benefícios do RGPS | 4.896 | 4.398 | 4.350 |

| | | | |
|-----------------------|-------|-------|-------|
| Previdenciários | 4.666 | 4.299 | 4.171 |
| Aposentadorias | 1.386 | 1.061 | 1.120 |
| Idade | 710 | 626 | 747 |
| Invalidez | 256 | 108 | 109 |
| Tempo de contribuição | 421 | 327 | 264 |

Fonte: ANFIP (2021), elaboração própria

O primeiro dado que merece análise é que, com exceção da aposentadoria por idade, todos os benefícios selecionados e que estão presentes na Tabela, sofreram redução de concessão. Já o segundo dado, envolve a redução drástica na concessão das aposentadorias por tempo de contribuição. Isto porque a introdução do requisito da idade mínima, mesmo no período de transição, diminuiu o quantitativo de pessoas que passaram pelo filtro. Em 2019, 421 mil, caindo para 327 mil e 2020 e 264 mil em 2021.

Um outro dado diz respeito a redução na concessão de aposentadoria por invalidez. Essa redução não corresponde a uma diminuição de pessoas consideradas “inválidas”. Os dados são relativos às incapacidades laborativas por doenças. Em 2019, foram 256 mil. Entre 2020 e 2021, as concessões caíram para 108 mil por ano. A EC n. 103/2019 alterou essa aposentadoria, o que antes era considerado “invalidez” passou a ser considerado “incapacidade para o trabalho”.

Assim, no contexto da seriedade da atual crise econômica catalisada pela pandemia de Covid-19, essa conjuntura é ainda mais violenta, resultando, mais do qualquer outro momento, na desestruturação do Estado, em que este tem sido cada vez mais requisitado pelo capital, transferindo mais e mais montantes do fundo público em prol da reprodução ampliada do capital.

“A falácia de que a pandemia democraticamente atinge a todos independente da sua classe não se sustenta” (SEMZEZEM e CARTAXO, 2021, p. 247). Isso porque entre os mais atingidos estão entre a classe trabalhadora, acentuando de maneira profunda as desigualdades sociais. Essa situação denuncia a pobreza da realidade brasileira.

Isso posto, é no momento de crise, sobretudo com a atual pandemia provocada pelo vírus Covid-19, que ocorre o aumento da política previdenciária, quer pelo aumento de doenças e acidentes de trabalho devido as precárias condições de vida e trabalho da população pauperizada, como pela busca de algum benefício que, frente ao alargamento das desigualdades sociais nesse cenário se constituem como estratégias de sobrevivência. Ao mesmo tempo que acontece a desconstrução sistemática e em grau crescente dessa política pelas razões já apresentadas nesse texto – ajustes e contrarreformas. Esses fatores aliados as condições de vida destes trabalhadores, limita ou impede o acesso aos direitos previdenciários.

Assim, ao analisarmos as medidas que contrarreformariam a previdência social ao longo dos seus 35 anos, pode-se sintetizar alguns argumentos que foram amplamente utilizados para justificar as medidas que desfiguraram a política de previdência. Tais argumentos foram amplamente utilizados no Brasil, gerando um ambiente de insegurança ao tempo em que incentiva os trabalhadores para a previdência privada.

4.2.2 Argumentos para contrarreformar a previdência social

No decorrer deste trabalho, foi possível verificar uma série de argumentos a fim de justificar as mudanças na política previdenciária e foram elas:

- **O PROPALADO DÉFICIT**

Araújo (2009) aponta que, a existência de um déficit é de longe, o principal argumento em favor das “reformas”. O recurso ao mito do déficit da previdência tem sido, nesse contexto, sustentado ao longo dos últimos anos como justificativa para as contrarreformas, alegando um suposto crescimento econômico quando aprovadas estas mudanças.

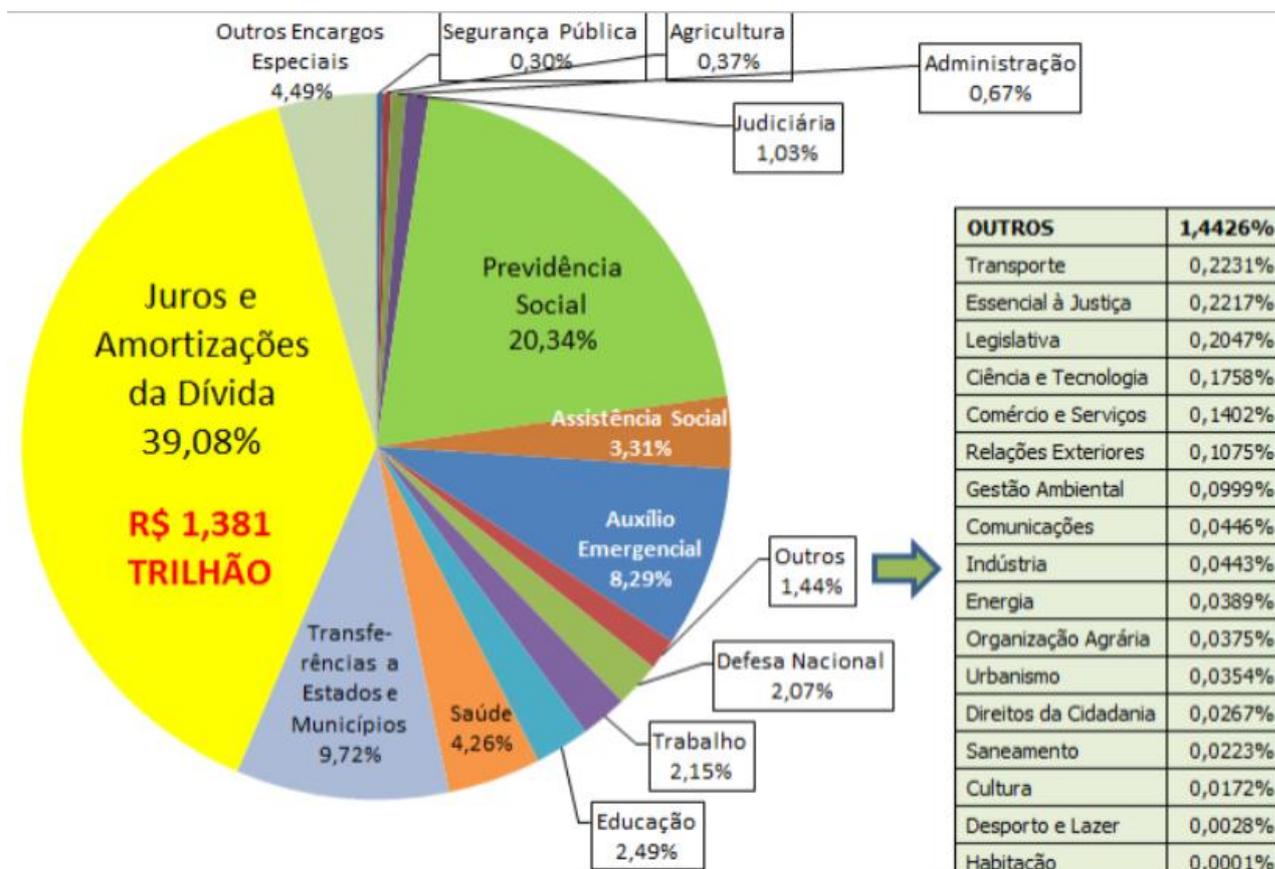
Nas palavras de Brettas:

Não é possível falar em déficit da previdência sem desrespeitar a Constituição, tendo em vista que as fontes de financiamento são diversas como indica o inciso VI deste mesmo artigo da CF 88 – e destinadas ao conjunto da seguridade social (BRETTAS, 2020, p.248)

E continua:

A existência de déficit vem sendo anunciada há décadas e sempre foi explicada pela magnitude dos benefícios e existência de supostos privilégios que precisam ser eliminadas. Além de ter sido inaugurado apenas recentemente seu fundamento está mais relacionado à crise atual e a política sistemática de desfinanciamento do que a uma inviabilidade orçamentária. As fontes de financiamento seriam suficientes não apenas para arcar com as despesas, como também uma expansão do sistema de seguridade social se não estivessem sob um permanente ataque (BRETTAS, 2020, p. 249).

Ao analisarmos os dados que tratam do orçamento da União em 2020 disponibilizados pela Auditoria Cidadã da Dívida, veremos que a maior porcentagem dos gastos com os recursos do Orçamento é destinada para o pagamento de juros e amortização da dívida – cerca de 39,08% (R\$ 1,381 trilhão) em 2020. Em contrapartida, os gastos com as políticas de saúde, educação e assistência social, mal representaram 10% orçamento deste ano. Conforme veremos no gráfico a seguir.

Gráfico 03: Orçamento da União em 2020

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2021, não paginado)

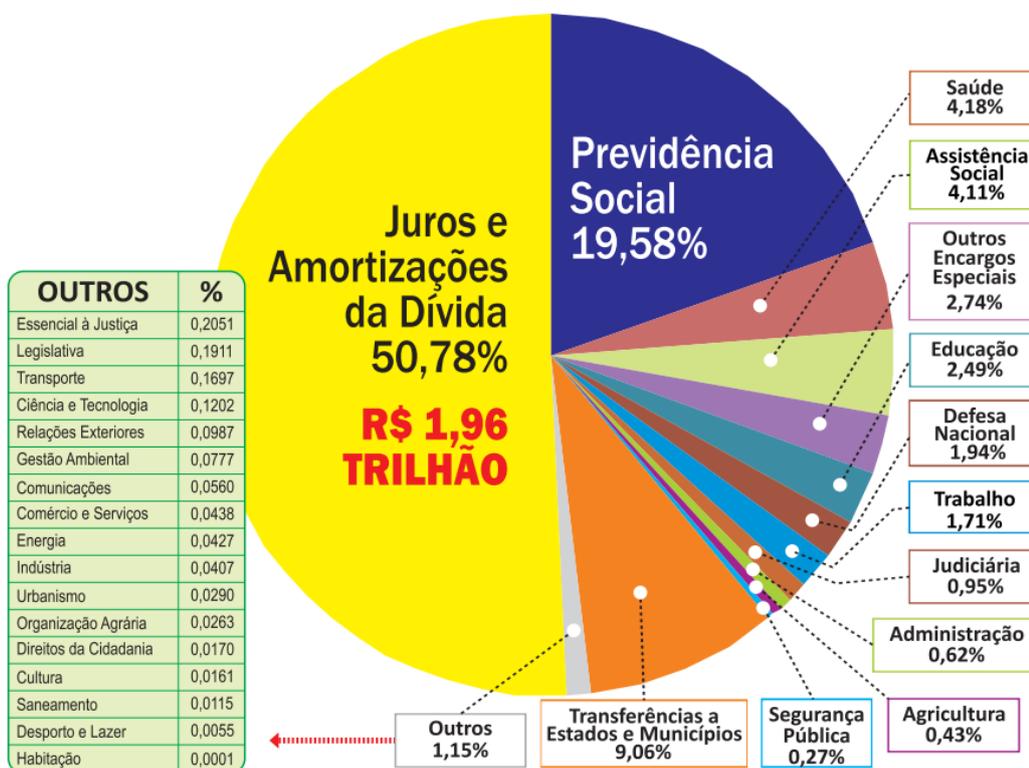
Há também de se considerar que grande parte do resultado negativo da Seguridade é fabricado e alimentado por meio dos mecanismos a que nos referimos neste texto, mas que não custa repetir, são eles: a) Desvinculação de Receitas da União (DRU), que vem usurpando anualmente 30% da receita e que, de acordo com as informações divulgadas pela ANFIP (2021), no ano de 2020 foram desvinculados R\$ 249 milhões de reais; b) renúncias fiscais que reduzem a base da arrecadação de receitas destinadas à Seguridade e, c) volumosas dívidas que grandes empresas tem com o INSS e não são pagas (BRETTAS, 2020, p.249).

No ano seguinte, em 2021, o governo federal gastou R\$ 1,96 trilhão com juros e amortizações da dívida pública, representando dessa maneira, montante de 50% do Orçamento da União. No que refere aos gastos com a política previdenciária, estes diminuiram em relação ao ano de 2020. Conforme observamos no gráfico 03.

Gráfico 04: Orçamento da União em 2021



Orçamento Federal Executado (pago) em 2021 = R\$ 3,861 Trilhões



Fonte: https://www1.sioop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qww&host=QVS%40pqlik04&anonymous=true&sheet=SH06
 Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida. Consulta em 2/2/2022. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Gráfico por Função, com exceção da Função "Encargos Especiais", que foi desmembrada em "Juros e Amortizações da Dívida" (GND 2 e 6); "Transferências a Estados e Municípios" (Programa 0903), e "Outros Encargos Especiais" (restante da função, composta por gastos com cumprimento de Sentenças Judiciais e outros gastos).

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2022, não paginado)

Assistimos assim, a um verdadeiro saque do fundo público para alimentar o sistema da dívida, enquanto o investimento nos direitos sociais e necessários para o desenvolvimento socioeconômico do país são sucateados sob o argumento falacioso de que não há recursos. Os gráficos apresentados anteriormente (**Gráficos 3 e 4**) testificam que não faltam recursos, mas todo esse dinheiro está reservado comprometido com o rentismo. Além do fato de que, segundo Fattorelli e Ávilla (2022) no ano de 2021 houve "Superávit Primário" no valor de R\$ 64 bilhões. Esses dados apontam para agenda de prioridades do governo que claro está, não são os brasileiros, é o capital!

- **DEMOGRAFIA E IDADE MÍNIMA DOS APOSENTADOS**

Outro argumento é a mudança na estrutura demográfica brasileira. A alegação de que o país tem envelhecido em decorrência da diminuição da taxa de natalidade tem sido frequentemente utilizado para justificar a necessidade da “reforma”. Tal argumento desconsidera as diferenças de tempo médio de vida dos brasileiros em diferentes regiões do país.

No Brasil, a exigência de idade mínima de 65 anos é superior ao tempo médio de vida de homens e mulheres em vários, principalmente no Norte e Nordeste. Conforme dados do IBGE, em 2019 no Brasil, em cada mil pessoas com 60 anos, 604 atingia os 80 anos. Em Rondônia, em cada mil pessoas com 60 anos, apenas 496 atingia 80 anos, sendo a menor probabilidade registrada em 2019 do Brasil. Em oito estados do país, a probabilidade de pessoas com 60 anos atingir 80, supera 600 pessoas, são eles: Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Distrito Federal. Com exceção do Rio Grande Norte, todos os estados são do Sul, Centro Oeste e Sudeste.

Assim, o argumento de que a previdência social brasileira é generosa demais, porque os trabalhadores se aposentam cedo e vivem muito, não condiz com a realidade. Em muitos outros estados, cuja idade média de vida ultrapassa poucos anos a idade mínima para aposentadoria de 65 anos, estes trabalhadores usufruem minimamente o direito à aposentadoria, uma vez que é reproduzida a lógica de que se deve trabalhar até a morte

- **CONVERGÊNCIA DOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS**

O argumento de que a existência de tão diferenciados e fragmentados sistemas (RGPS e RPPS) produz condições muito variadas de direitos, considerado “privilégios”, uma vez que distingue os mais “ricos” dentre os mais “pobres” é nas palavras de Granemann (2020, p. 83):

A edificação de um único sistema previdenciário sempre foi uma bandeira cara à classe trabalhadora. Durante a elaboração da Carta Constitucional de 1988, trabalhadoras/es amargaram derrotas e o texto constitucional estabeleceu diferentes regimes previdenciários, consoante a que contratante se vendesse a força de trabalho. Atualmente, como enfatizamos em item anterior, interessa à União, concentrar esta multimilionária fatia do fundo público – outro modo de se referir à riqueza socialmente produzida por trabalhadores – sob um único controle; provavelmente acumulada no momento, naquele que é mais eficaz para transferir aos capitais portadores de juros a riqueza socialmente produzida pela classe trabalhadora e que escorre como remuneração de títulos da dívida pública para os grandes capitais sob a forma de capital fictício.

Devemos considerar que todos estes argumentos refletem o interesse explícito do capital em expropriar parcelas cada vez mais significativas do fundo público, que tem se aproveitado do cenário de crise e das fragilizações que a reestruturação produtiva e o neoliberalismo, bem como a sua face mais profunda expressa com o ultraneoliberalismo impuseram à consciência de classe das massas trabalhadores. Neste cenário, tornou-se imperativo liberar os recursos estatais destinados às políticas sociais para as necessidades do capitalismo. Sob este contexto, os trabalhadores passaram por um macabro quadro de perda de direitos ao longo dos últimos anos, principalmente, os últimos seis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, do ponto de vista do quadro de crise estrutural do capitalismo, a década de 1990 foi marcada pelo aprofundamento do conjunto de respostas articuladas à crise. No plano ideológico, consolida-se no país uma nova hegemonia burguesa, de cunho neoliberal, que potencializara novas e antigas dificuldades para consolidar a seguridade social recém-inaugurada na Constituição Federal de 1988. A partir deste período, as propostas “reformistas” iniciadas no governo Collor (1990-1992) e aprofundadas nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016) e, principalmente nos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), solaparam as possibilidades, ainda que limitadas, da plena aplicação dos direitos sociais instituídos na Carta Magna.

A origem de tais “reformas” nos países periféricos, compuseram o pacote de medidas de socorro do capitalismo e fizeram parte das recomendações dos organismos internacionais – Banco Mundial, FMI – ou seja, instituições que representam o capital financeiro. Dentre as medidas recomendadas estão: a abertura comercial indiscriminada, o rigor fiscal e o conjunto de “reformas” no âmbito do Estado, de forma que a tendência geral deste período é a redução dos direitos historicamente conquistados.

Assim, observamos que, ao longo das últimas décadas, tornou-se nítida as investidas da ofensiva neoliberal expressas na hegemonização do capital financeiro na condução da política econômica do país, seja através do cumprimento das recomendações do Banco Mundial, seja mercantilizando os direitos sociais em proveito do capital financeiro.

No que refere aos novos espaços de valorização do capital neste período, a agenda neoliberal brasileira orientou as medidas voltadas para abertura dos mercados e liberalização econômica, norteando neste contexto, o fortalecimento da dívida pública e a agenda de contrarreformas das políticas sociais. Quanto a estas últimas, no “melhor” do ideário neoliberal, estas orientações seguiram o tripé: privatização, focalização e descentralização. Desde então o ajuste fiscal tem promovido consequências danosas para a política social brasileira, uma vez que canaliza os

recursos do orçamento da Seguridade Social para proveito do atendimento das necessidades de acumulação. Estas se concretizaram através das seguintes medidas: juros altos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, definição de metas do superávit primário, criação e ampliação da DRU (Desvinculação de Receitas da União), renúncias tributárias, contrarreformas previdenciárias dentre outros.

Assim, na busca por novos espaços de valorização do capital, o capital financeiro propõe uma série de “reformas” e propostas de “reformas” do sistema previdenciário. Todas elas foram no sentido contrário à ampliação dos direitos previdenciários. As novas regras, no entanto, se restringiram a modificar a abrangência e estrutura do plano de benefício, prestando-se a reduzir os direitos e tornando mais e mais difícil o acesso a aposentadoria.

À vista disso, a política previdenciária tem sido a que mais vem sendo descaracterizada em relação a sua formulação original expressa na Constituição Federal de 1988, pautadas sob o discurso ideológico da existência da propalada crise e da existência de déficit orçamentário. Neste sentido, nos coube analisar de forma mais detalhada, as contrarreformas previdenciárias empenhadas sob ofensiva neoliberal. Apanhar o objeto e suas determinações, implicar em superar a aparência do fenômeno, a fim de compreendermos suas bases estruturais.

Dessa forma, quando analisamos o conteúdo e forma das contrarreformas da política de previdência social no período pós Constituição até os dias e hoje, constatamos que todas elas prestaram a restringir os direitos e impelir os trabalhadores para a previdência complementar, dito de outra forma: um investimento do mercado de capitais, a previdência privada.

No caso da “previdência privada”, não há solidariedade como na previdência pública. O que há é o regime de capitalização. Este nada mais é do que a especulação com o futuro dos trabalhadores. Colocando à prova a chance destes trabalhadores de usufruírem aposentadorias dignas.

Além disso, a justificativa de que a previdência social e deficitária é falaciosa, conforme conclui Denise Gentil em sua tese de doutoramento em 2006. O sistema de seguridade social apresenta receitas que possuem bases amplas e diversificadas e financeiramente sustentável, conforme previsto no artigo 195 da Constituição. Ademais, há de considerarmos que grande parte do resultado negativo da seguridade

é produzido por meio dos mecanismos criados pelo para benefício do próprio capital, são eles: a DRU, que fora renovada e ampliada em 2017 e as renúncias fiscais. Desta forma, é insustentável o argumento de déficit nas contas previdenciárias, uma vez que não há déficit diante dos valores renunciados pelo Estado, como também não há déficit quando consideramos as desvinculações operadas pela DRU.

Nesta sequência, ao analisarmos os dados que tratam do Orçamento da União em 2020 e 2021 disponibilizado pela Auditoria Cidadã da Dívida, observamos a maior porcentagem dos gastos com os recursos do Orçamento são destinados para o pagamento de juros e amortização da dívida, representando o montante de mais de 39% em 2020, alcançando 50% dos recursos do Orçamento em 2021. Assim o argumento que fora amplamente utilizado pelos governos FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro da existência de um déficit fora sustentada em um argumento falacioso, que não tem base real comprovada.

Fica evidente que os argumentos por trás das “contrarreformas” previdenciárias não tencionaram o equilíbrio das contas públicas, tampouco do orçamento previdenciário. A justificativa de que a política de previdência seria um dos grandes responsáveis pelos problemas fiscais, não pretende outra coisa que não a abertura do mercado para a “previdência privada” e a manutenção dos lucros derivados do sistema da dívida pública. A ampliação do tempo de contribuição permite com que o trabalhador dedique mais tempo trabalhado do que usufruindo da sua aposentadoria, proporcionando, desta forma, o aumento da exploração do trabalhador para garantir a lucratividade do capitalismo dependente brasileiro.

Assim, com base nas análises aqui desenvolvidas, vivemos o aprofundamento da destruição dos direitos sociais. As investidas das medidas ultraneoliberais expressas no governo de Bolsonaro imprimiram no país o amplo projeto do capital que agudizam o movimento de ajuste fiscal permanente, e colocara em risco o que restou dos direitos sociais no país. Nesta continuidade, já não é novidade que em se tratando de crise, é a classe trabalhadora que paga o ônus.

Nas eleições para Presidência da República em outubro de 2022, os brasileiros expressaram o descontentamento com o governo Bolsonaro nas ruas e nas urnas, principalmente, dado enfrentamento negacionista e genocida no tocante ao quadro de pandemia de Covid-19, o que resultou na morte de mais 700 mil brasileiros,

culminando na primeira derrota à reeleição de um presidente com a vitória eleitoral de Luís Inácio Lula da Silva.

Apesar da vitória de um representante que se diz alinhado com os interesses da classe trabalhadora, este não fez menção até o presente momento de qualquer reforma previdenciária que beneficie os trabalhadores. Por isso, o tempo segue sendo de luta pelos direitos sociais, pela garantia de liberdades democráticas e por uma previdência pública que priorize os trabalhadores em detrimento do capital.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, E. S. As Reformas da previdência social de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. In: **Revista Política Pública**, v. 13, n.1. São Luis: EDUFMA, 2009, p. 31-41.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDEIAL DO BRASIL. **Análise da Seguridade Social em 2018**. Brasília: ANFIP, 2019
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDEIAL DO BRASIL. **Análise da Seguridade Social em 2019**. Brasília: ANFIP, 2020
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDEIAL DO BRASIL. **Análise da Seguridade Social em 2021**. Brasília: ANFIP, 2022
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008
- BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete, **Política Social: Fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011 (Capítulos 4 e 5)
- BEHRING, Elaine Rossetti. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Moraes dos e MIOTO, Régina Célia Tamasso (Orgs). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Editora Cortez, 2010.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Emancipação, Revolução Permanente e Política Social. In: Ivanete Boschetti; Evilásio da Silva Salvador; Rosa Helena Stein; Sandra Oliveira Teixeira. (Org.). **Que Política Social para Qual Emancipação?** 1ª. ed. Brasília: Avaré Editora, 2018, v. 1, p. 235-259.
- BEHRING, Elaine Rossetti; CISLAGHI, Juliana Fiúza; SOUZA, Giselle. Ultraneoliberalismo e bolsonarismo: impactos sobre o orçamento público e a política social. In: Bravo, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio Castro de; FREIRE, Silene de Moraes (Org). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.
- BOSCHETTI, Ivanete Salete. Supressão de direitos no capitalismo: uma forma contemporânea de expropriação? In: Anais do colóquio internacional Marx e o marxismo 2017: de O capital à revolução de outubro (1867-1917). Niterói: NIEP-Marx, 2017
- BOSCHETTI, I. A PEC 06/2019 não é reforma da Previdência! É destruição bárbara da Seguridade Social. Esquerda Online, 07/05/2019. Disponível em: <<https://esquerdaonline.com.br/2019/05/07/a-pec-06-2019-nao-e-reforma-da-previdencia-e-destruicao-barbara-da-seguridade-social/>> Data de Acesso: julho de 2023
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: Constituição (planalto.gov.br). Acesso em: junho de 2023
- BRASIL. **Lei n. 8.212/91**, de 24 de julho de 1991. Brasília, DF. Disponível em: L8212 - Consolidada (planalto.gov.br). Acesso em: junho de 2023

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 20**, de 15 de dezembro de 1998. Disponível em: Emc20 (planalto.gov.br). Acesso em: junho de 2023

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 41**, de 19 de dezembro de 2003. Disponível em: Emenda Constitucional nº 41 (planalto.gov.br). Acesso em: junho de 2023

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição – PEC n. 287**. Governo Federal. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=211988> Acesso em: julho de 2023.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição – PEC n. 06**. Governo Federal. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019. Acesso em: julho de 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.103**. Governo Federal. 2019. Disponível em: Emenda Constitucional nº 103 (planalto.gov.br). Acesso em: julho de 2023.

BRETTAS, Tatiana. **Capital financeiro, fundo público e políticas sociais: uma análise do gasto social no governo Lula**. Rio de Janeiro, 2012.

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e a financeirização das políticas sociais no Brasil. In: Revista Temporalis, ano 2017, nº34. Brasília, p. 53-76

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo Dependente, Neoliberalismo e Financeirização das Políticas Sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Consequência, 2020

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente**. Tradução por Mario A. Marino e Eduardo Altheman C. Santos, São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

CARCANHOLO, Marcelo. A Crise do Capitalismo dependente brasileiro, IN MACÁRIO, Eptácio et. All (orgs). *Dimensões da crise brasileira: dependência, trabalho e fundo público*. Fortaleza, Ed. UECE, Bauru, Canal 6, 2018. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18337&catid=336

CARCANHOLO, Marcelo. Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica. In: Revista de Economia Contemporânea. V.12, n.2, p.247-272, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.com.br/j/rec/a/R3DpCGtLmtpBvjDx63vPD6f/?format=pdf&lang=pt>

CARCANHOLO, Marcelo. Crise econômica atual e seus impactos para a organização da classe trabalhadora. In: Revista AURORA, ano IV, n. 6, 2010.

CARTAXO, Ana Maria Baima. **A reforma da política previdenciária na década de 90**. 2003. Tese (Doutorado). Curso de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo: uma ideologia neoliberal para “questão social” no século XXI**. 2011. Tese (doutorado) – Programa de Pós Graduação em Serviço Social - UFRJ/ESS, 2011

CASTELO, Rodrigo. **O Social-Liberalismo: Auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal.** 1 Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

CASSIN, Márcia Pereira da Silva. Dependência e ultraneoliberalismo: as políticas sociais no Brasil pós-golpe de 2016. *Temporalis*, Brasília, ano 22, n.43, p. 17-33, jan./jun. 2022

CASTILHO, Daniele Ribeiro; LEMOS, Esther Luíza de Souza; GOMES, Vera Lúcia Batista. Crise do capital e desmonte da Seguridade Social: desafios (im)postos ao Serviço Social. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, n.130, p.447-466, set./dez. 2017

CERVANTES-ORTIZ, Leopoldo. **A teologia de Rubem Alves: poesia, brincadeira e erotismo.** Trad. Eleonora Frenkel Barreto. Campinas: Papirus, 2005

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

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: Acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (Org). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configurações e consequências.** São Paulo: Boitempo, 2005.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. Crise do capital e ultraneoliberalismo: a capitalização da Previdência Social no Brasil. In: CISLAGHI, Juliana Fiuza, DEMIER, Felipe. **O neofascismo no poder (ano I): análises críticas sobre o governo Bolsonaro.** Rio de Janeiro: Consequência, 2019

CISLAGHI, Juliana Fiuza. Do Neoliberalismo de cooptação ao ultraneoliberalismo: respostas do capital à crise: Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/>. Acesso em: setembro de 2021.

DAVI, Jordeana.; SANTOS, M. E. A.; RODRIGUES, Raissa Késsia. E. Ditadura das Finanças, apropriação do fundo público e contrarreformas das políticas sociais. In: SILVA, A. X. et al (Orgs). **Contrarreforma, intelectuais e Serviço Social: as inflexões na política de saúde.** Campina Grande: EDUEPB, 2017

DEMIER, Felipe. **Depois do golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil.** 1ª edição . Rio de Janeiro: Mauad X, 2017

DEMIER, Felipe. Burguesia e pandemia: notas de conjuntura sobre neofascismo e ultraneoliberalismo no Brasil de Bolsonaro. In: Bravo, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio Castro de; FREIRE, Silene de Moraes (Org). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo.** Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica.** 2 Ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Uma Ponte Para o Futuro.** 2015. Disponível em: [Brasil - Uma ponte para o futuro Fundação Ulysses Guimarães.pdf \(usp.br\)](https://www.fundacaoulyssesguimaraes.org.br/) Acesso em: julho de 2023

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira** – Análise financeira do período 1990-2005. 2006. Tese (Doutorado) – Curso de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006

GENTIL, Denise Lobato. Dominância financeira e o desmonte do sistema público de previdência social no Brasil. In: CASTRO, Jorge Abrahão de. POCHMANN, Marcio. **Brasil estado contra a barbárie**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

GONÇALVES, André Menezes; FIGUEIREDO, Cosma Caldas de; CÉSAR, Fernanda Soares; GUIMARÃES, Marcia Maria Marques; LOPES, Vinícius Rafael. Reformas da Previdência e seus impactos nos direitos sociais: negação, focalização e privatização. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORAS/ES EM SERVIÇO SOCIAL. 2018, Vitória/ES. Anais

GRANEMANN, Sara. Fundos de pensão e metamorfose do “salário em capital”. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012

GRANEMANN, Sara. Brasil em liquidação: privatização e direitos sociais para a acumulação dos capitais. In: ANDRADE, Roberta Ferreira Coelho de; PINHEIRO, Hamida Assunção; VALLINA, Kátia de Araújo Lima. **Campo minado: as investidas do capital contra a seguridade social**. São Paulo: Alexa Cultural, Manaus: EDUA, 2020

GRANEMANN, Sara. MIRANDA, Flávio. Crise econômica, crise sanitária: a covid-19 como instrumento de acumulação? In: SILVA, Leticia Batista. DANTAS, André Viana. **Crise e Pandemia: quando a exceção é regra geral**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2020

GRUPO BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo: Uma análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

JESUS, Júlio C. L. A expropriação da previdência pública como estratégia de financeirização do capital. In: Revista Social e Sociedade. São Paulo, n. 131, p. 155-174. Jan/abr 2018

LIRA, Terçália S. V. Superexploração da força de trabalho, crise mundial e Golpe de Estado no Brasil. In Revista de Políticas Públicas, V. 22, n. 2, 2018. Disponível em: <http://www.periodicoseltronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/10570>

LOURENÇO, E. A. S. et. al. Crise do capital e o desmonte da previdência social no Brasil. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 130. São Paulo: Cortez Editora, 2017, p. 467-486.

LOWY, Michel. Neofascismo: um fenômeno planetário – o caso Bolsonaro. In: A terra é redonda. Disponível em: terraeredonda.com.br Acesso em: julho de 2023

MANDEL, Ernest. Capitalismo tardio. São Paula: Abril Cultural, 1982

MARINI, Ruy Mauro. A dialética da dependência. México: Editora Era, 1990. Disponível em: 7. Dialética da Dependência - Ruy Mauro Marini - exp. popular - Até p.28.pdf (usp.br)

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas; GUINO, Camila Kimie; ANDRANDE, Patrick Rodrigues. **A Previdência Social:** da Constituição à reforma de Lula. Revista Textos & Contextos Porto Alegre, n.22, p.195-218. Jul./dez. 2009. Disponível em: admin,+02.+A+Previdência+Social+da+Constituição+à+reforma+de+Lula.pdf.

Acesso em: junho de 2023

MEIRELLES, Giselle Ávila Leal. A seguridade social brasileira frente às ofensivas do capitalismo contemporâneo. In: GRANEMANN, S. (Org). **Teoria Social, Formação Social e Serviço Social:** pesquisas marxistas em debate. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2020

MENDES, Áquilas; MARQUES, Rosa Maria. O governo Lula e a contra-reforma previdenciária. Revista São Paulo em Perspectiva. n.18, p.3-15, 2004

MÈSZÁROS, Istivàn. A Crise estrutural do Capital. In: <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-4-Artigo-02.pdf>.

MOREIRA, Joana Idayanne Silveira; NOBRE, Maria Cristina de Queiroz. Transformismo do PT e contrarreforma da Previdência Social. In: **Revista SER Social**, v.18, Brasília, p. 520-539, jul-dez./2016

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

MOTA, Ana Elizabete. Sobre expropriações contemporâneas: hipótese e reflexões. Anais do colóquio internacional Marx e o Marxismo 2017: de O capital à revolução de outubro (1867-1917). Niterói: NIEP-Marx, 2017

MOTA, Ana Elizabete. A cultura da crise e as ideologias do consenso no ultraneoliberalismo brasileiro. In: CISLAGHI, Juliana Fiuza, DEMIER, Felipe. O neofascismo no poder (ano I): análises críticas sobre o governo Bolsonaro. Rio de Janeiro: Consequência, 2019

NETTO, José Paulo. Crise e consequências societárias. *Serviço Social e Sociedade*. n. 111, São Paulo, Cortez, Jul/set, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010166282012000300002&script=sci_abstract&tlng=pt

OLIVEIRA, Francisco. Os direitos do anti-valor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

OSORIO, Jaime. Fundamentos da superexploração. IN ALMEIDA FILHO, Niemeyer (org), Desenvolvimento e Dependência. Brasília, IPEA, 2013. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18337&catid=336

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

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

PELAEZ, E. J.; BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. S.; CISLAGHI, J. F.; BRAVO, M. I.; TEIXEIRA, S. O. AJUSTE FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL: retrocessos em tempos de ofensiva conservadora. *In: Revista de Políticas Públicas*, 2020

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **(Des)estruturação do trabalho e condições para a universalização da Previdência Social no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado) – Curso de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2011

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Neofascismo, ultraneoliberalismo e corrosão da essencialidade da previdência social no Brasil. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 20, n.1, p. 1-16, jan./dez. 2021

SEMZEZEM, Priscila; CARTAXO, Ana Maria Baima. Crise do capital, contrarreforma da previdência social e pandemia. *In: Revista Temporalis*, ano 2021, nº41. Brasília, p. 237-255

TESOURO NACIONAL. **Aspectos Fiscais da Educação no Brasil**. Brasília, 2018. Disponível em: sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:28264. Acesso em: julho de 2023

TESOURO NACIONAL. **Aspectos Fiscais da Saúde no Brasil**. Brasília, 2018. Disponível em: [sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:28265#:~:text=Para a 2018%2C a RFB estima,%24 5%20 bilhões](http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:28265#:~:text=Para%20a%20RFB%20estima,%24%205%20bilh%C3%B5es)). Acesso em: julho de 2023.

