
Capítulo 1

A política previdenciária brasileira em questão: construção histórica e retrocessos reformistas

Ana Maria Baima Cartaxo

1. INTRODUÇÃO

O texto proposto discute a concepção da política previdenciária como a de proteção social ao trabalho e seus determinantes sócio-históricos à luz da teoria crítica marxiana na totalidade do sistema capitalista e de suas contradições, mediadas pelas lutas da classe trabalhadora em prol de um sistema de proteção social, decorrente das desigualdades sociais, que formatam a questão da sociedade.

É nesse contexto que se dá a origem da política social previdenciária na Velha República, em um Brasil agroexportador. Na Era Vargas, em razão do próprio modelo de desenvolvimento capitalista, essa política se torna pública, desenvolvendo-se, de forma contraditória nesse período e, posteriormente, no Estado autoritário militar. Esse fato ocorre em razão da formação de um novo perfil de trabalhador, na Era Vargas, e como política compensatória na ditadura de 1964-1984, em face da ausência de liberdade política, individual e coletiva, como reparação devido aos baixos salários da classe trabalhadora.

O ápice do seu desenvolvimento ocorre com a Constituição Federal de 1988, no período de redemocratização do país, quando a política previdenciária se alarga em termos de cobertura populacional e na diversidade dos benefícios prestados, integrando o tripé da seguridade social em um novo modelo de proteção social brasileiro.

Há uma clivagem desse processo nas décadas de 1990-2000, com a crise do sistema capitalista que ordenou estratégias de enfrentamento neoliberal, seja no processo de organização do trabalho ou na mudança de concepção e gestão do Estado. Nesse cômputo, a contrarreforma da Previdência era prioritária em razão de sua importância econômico-social. Desconstrói-se, desse modo, a razão oficial e imperiosa de sua “reforma” pelo desvelamento concreto dos seus motivos.

Concluimos que a verdadeira razão dessas “contrarreformas”, no movimento reflexivo da empiria à essência do concreto pensado, está no jogo embutido da dívida pública, nos interesses econômicos com relação à previdência social privada, nos desvios constantes dos seus recursos e da seguridade social para outros fins. Dessa forma, as décadas de 1990-2000 configuram, para a previdência, uma desconstrução homeopática dos seus princípios e da seguridade social como um todo, bem como explicam a natureza e finalidade das mudanças ocorridas.

O sistema de proteção social tem, como centralidade, o trabalho, e se constitui em um contrato social entre o Estado e a Sociedade, em razão do caráter salarial, no contexto do sistema capitalista, que se expressa na contradição entre capital x trabalho, determinante das desigualdades sociais. Desigualdades as quais impulsionam as lutas sociais, que, ao adquirirem visibilidade, configuram a questão social, enfrentada pelo Estado, e classes empresariais por meio de políticas sociais. Particularmente, a política previdenciária brasileira constitui-se como de proteção social ao trabalho, em um paradoxo entre a reprodução da força de trabalho, necessária ao capital, e o atendimento às necessidades sociais. Essas são motivadas pelo afastamento das atividades laborativas do(a) segurado(a), como meio de manter a força de trabalho e a sua possibilidade de consumo, ao mesmo tempo em que enfrenta e ameniza os conflitos sociais (FALEIROS, 2005). Segundo o artigo 201 da Constituição Federal de 1988, objetiva-se:

Cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade, especialmente à gestante; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; pensão por morte do segurado homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

Desde 1988, no tripé da seguridade social, ao compor com as políticas de saúde e assistência, não obstante a inauguração desse novo sistema de proteção, a política previdenciária contraria a seguridade social ao estabelecer-se no modelo de seguro social, ou seja, de contribuição prévia para cobertura de “riscos sociais”, assemelhando-se ao seguro comercial privado.

Seu surgimento, desenvolvimento, expansão e retração no mundo, especificamente no Brasil, são determinados pela dinâmica da sociedade em cada estágio do desenvolvimento do sistema capitalista em seu movimento conjuntural e na correlação de forças entre as classes fundamentais.

O presente artigo tem como objeto de reflexão essa política social em seu percurso histórico, desde a sua origem, no marco da Velha República, ao seu desenvolvimento nos períodos contraditórios ditatoriais: Civil – Estado Novo Getulista (1930-1945) e autoritário militar (1964-1984). O ápice do seu desenvolvimento ocorre na Constituição Federal de 1988.

O processo de sua desconstrução, a partir da década de 1990 e que se acentua no século XXI, tem como razão primeira a crise estrutural do sistema capitalista, cuja restauração tem, entre outras estratégias, a “contrarreforma” previdenciária pública e seu direcionamento privado, respaldado pelo novo cenário do trabalho em seu processo de organização flexibilizado e precarizado. E, também, pelo consentimento da sociedade civil divinamente adestrada pelo discurso ideológico de sua inviabilidade financeira, em uma crise propalada que não se sustenta nas análises teóricas e empíricas da realidade.

Assim posto, este artigo está estruturado além da Introdução e das Considerações finais em três seções: 1 – Origem e desenvolvimento da política social previdenciária: da Velha República ao Estado Novo Getulista; 2 – A política previdenciária

do Estado autoritário militar à Constituição Federal de 1988; e 3 – Crise capitalista e retrocesso previdenciário – A estratégia restauradora.

2. ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA SOCIAL PREVIDENCIÁRIA: DA VELHA REPÚBLICA AO ESTADO NOVO GETULISTA

A Velha República (1889-1929) definia-se por um Brasil agroexportador e dominado, politicamente, pelas oligarquias agroexportadoras, caracterizando-se por interesses regionais antes restritos pelo poder imperial. As elites rurais rejeitavam o sistema patrimonial central, período esse denominado como “Política dos governadores” (MALLOY, 1986, p. 31). Desse modo, os grupos dominantes estabeleceram barganha no nível nacional, extrapolando o contexto regional, processo esse chamado de “Coronelismo”, semelhante ao “Caciquismo” da América Espanhola.

Os coronéis detinham o poder das propriedades e das populações que eram em grande parte rural, em torno de 70% (MALLOY, 1986, p. 32). Esse cenário foi determinante na Velha República à política de controle das massas populares, cuja questão social era considerada como caso de polícia, devendo ser enfrentada pelos órgãos repressivos do Estado. Mesmo assim, podemos identificar duas grandes greves (1917 e 1919): os trabalhadores do ABC que, entre outras reivindicações, lutavam por um sistema de proteção social para o Brasil, até então ignorado pelas autoridades brasileiras, o que impulsionou a promulgação das primeiras leis previdenciárias – a Lei de Acidente do Trabalho, em 1919, como de responsabilidade do empregador; e a Lei Eloy Chaves, em 1923, que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS), organizadas por empresas, mas em uma perspectiva liberal, centrada na contribuição dos segurados.

As divergências entre as oligarquias rurais exportadoras e não exportadoras, aliadas ao processo urbano-industrial em curso no Brasil, e a insatisfação de frações da classe média determinaram a revolução de 1930, que colocou Getúlio Vargas no poder e estabeleceu uma nova era para o sistema de proteção social brasileiro, particularmente com relação à política previdenciária.

A questão social, então considerada como “caso de polícia”, passou, no período getulista, a ser regulamentada nos marcos jurídicos do Estado. Assim é que se dá a tutela sindical ao Estado com a criação do Ministério do Comércio e Indústria, em 1931; a criação da Justiça do Trabalho, distinta da Justiça Ordinária e da Legislação Social. Em 1933, ocorreu a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPS, que, diferentemente das CAPS, foram organizados por categorias profissionais e se constituíram em um marco da política pública, no financiamento tripartite composto por trabalhadores, empresários e o Estado. Foram sendo organizados, conforme a expressividade econômico-política dessas categorias no cenário nacional. Assim, primeiro foram os marítimos e ferroviários, ficando à margem do processo os trabalhadores rurais, os domésticos e autônomos. Concomitante a esses institutos, foram criados a Fundação Legião Brasileira de Assistência e o Sistema S: SESC, SENAI e SENAC – responsáveis pela formação e profissionalização da classe trabalhadora, igualmente importante para integração àquele sistema previdenciário e ao processo de industrialização em curso –, para a formação de um novo perfil de trabalhador. A organização jurídica das relações trabalhistas foi materializada na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), 1943. Estava, assim, delineado o sistema de proteção social brasileiro: de um lado imbricado na organização do trabalho e, de outro, possibilitando a capitalização do sistema de uma poupança interna, iniciada ainda no governo de Getúlio.

Ao longo de sua trajetória, a política previdenciária foi incorporando vários elementos importados das políticas sociais dos países desenvolvidos centrais,

sem, contudo, abranger a sua universalidade. Do modelo bismarckiano alemão, incorporou o caráter de seguro social e o financiamento tripartite – Estado e sociedade (empregadores e empregados). Do corporativismo italiano, através da implantação de institutos por categoria profissional, que também diferenciavam os tipos de serviços, não obstante o básico ser aposentadorias e pensões, e, secundariamente, a saúde. Em meados da década de 1960, o Brasil sofre novo golpe: agora militar (1964-1984) que será explanado na seção seguinte.

3. A POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA DO ESTADO AUTORITÁRIO MILITAR À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A passagem do modelo econômico concorrencial para o monopolista, nos moldes do Estado autoritário (1964-1984), concorreu para uma nova ordenação da política previdenciária, utilizada como implementação desse novo modelo desenvolvimentista. E, também, como política compensatória, quer em face do agravamento socioeconômico das classes trabalhadoras, como do controle político diante da repressão às liberdades individuais e coletivas, não obstante as mobilizações ocorridas, em 1968, e, principalmente nas décadas de 1970-1980.

Um dos aspectos importantes dessa época foi a unificação dos IAPS no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), marco inicial dos serviços médicos privados, por meio de prestações de serviços conveniados ou credenciados; mudança do *locus* de prestação da saúde ambulatorial para hospitalar. Isso possibilitou a expansão dos equipamentos sofisticados médicos e da farmacologia. Todas essas alterações redundaram na mudança de paradigma na prestação da saúde, que passou do modelo coletivo para o individual.

Concomitante à criação do INPS, ocorreu a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, este em substituição à estabilidade do trabalhador após dez anos de trabalho. A formação desse banco viabilizou a substituição dos ex-IAPS na função de financiador da casa própria pelo BNH, com os recursos extraídos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o que assegurou o crescimento industrial da construção civil na época.

A centralidade no INPS permitiu, ainda, a racionalidade técnico-burocrática do sistema, que passou a ser gerido sem a participação dos trabalhadores, que foram extirpados de representação no interior daqueles IAPS e substituídos por representantes do governo alicerçados na ideologia de um gerenciamento “a-político” (grifo nosso).

A forte repressão ditatorial da década de 1970, aliada às manifestações dos trabalhadores, conforme nos referimos anteriormente, e a gravidade socioeconômica vivenciada naquele período propiciaram várias medidas previdenciárias: salário maternidade de 90 dias, amparo aos maiores de 70 anos de idade e inválidos e acidente de trabalho para os trabalhadores rurais. Ao mesmo tempo, foi ampliada a cobertura previdenciária com a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), gerenciado pelo Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), em 1971; e, também, a inclusão dos autônomos e domésticos ao sistema previdenciário, respectivamente, em 1972 e 1973. A cobertura previdenciária de novos segmentos populacionais se aliava à perspectiva desenvolvimentista do período com a possibilidade de aumento de consumo dos bens industrializados. Além disso, foram criados o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAM), Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento do Nordeste (PIASS) e o Sistema Nacional de Saúde (SNS).

O agravamento da instabilidade econômica, intensificada pela crise do capitalismo internacional marcou as décadas de 1970-80 no Brasil, expresso em acelerado processo inflacionário, recessão, endividamento externo, deterioração cambial, desemprego e aumento da pobreza. Essa situação socioeconômica fissurou o Estado autoritário, pressionado, também, pelos novos movimentos sociais e a mobilização dos trabalhadores (ALVES, 1984; ANTUNES, 1988). Provocaram a distensão e depois a abertura do sistema, que, segundo um dos seus militares, Geisel (1974-79), deveria ser essa distensão lenta e segura para o Estado militar (VIEIRA, 1983).

Surge a Nova República com a exaustão do período militar erigida de forma controlada via processo do Colégio Eleitoral, contrariando as manifestações de massa por “Diretas Já”. A redemocratização, portanto, do país não rompeu de fato com o regime autoritário, que passou, segundo Fernandes (1986), do braço armado militar para o civil.

O ponto áureo, nesse processo da política previdenciária, ocorreu com a nova relação que se estabeleceu entre Estado e sociedade por meio da Constituição Federal de 1988, quando foi formulado um novo modelo de proteção social, a Seguridade Social, baseada no tripé: Previdência, Assistência e Saúde. Fundamentada nos princípios de: universalidade de cobertura, equanimidade entre as populações urbanas e rurais; e nas formas de participação de custeio; irredutibilidade dos benefícios; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação de trabalhadores e empresários. E ampliaram-se os tipos de benefícios: salário maternidade de 90 para 120 dias e extensão às empregadas domésticas e autônomas; licença paternidade de oito dias; nova ampliação de cobertura pela criação do segurado facultativo, além da instituição da aposentadoria proporcional ao tempo de serviço, reduzindo em cinco anos: as mulheres (25 anos de serviço) e os homens (30 anos).

As Leis nºs 8.213 e 8.212, de regulamentação dos dispositivos Constitucionais referentes à Previdência Social, somente foram promulgadas em 24 de julho de 1991, que são, respectivamente, Plano de Benefícios e de Custeio da Seguridade Social. A amplitude da política previdenciária, conforme descrevemos, foi alicerçada em suporte financeiro que possibilitasse a execução dessa abrangência, inclusive considerando a assistência e a saúde, ou seja, a seguridade social. Isso para afirmar que a seguridade tem os dispositivos financeiros necessários à execução do que determina a Constituição. Mas tão logo ela foi promulgada, se deu o discurso da necessidade de sua contrarreforma, sob a alegação que tornava o Brasil ingovernável dada a extensão dos direitos sociais, principalmente os previdenciários.

É nesse cômputo que o Brasil adere ao Consenso de Washington (1989), sob os auspícios de uma crise do sistema capitalista que coloca entre as estratégias de enfrentamento a “necessidade de reforma da previdência social” que se configura como uma contrarreforma, a qual será nossa discussão na seção que se segue.

4. CRISE CAPITALISTA E RETROCESSO PREVIDENCIÁRIO – A ESTRATÉGIA RESTAURADORA

4.1 Dos primeiros governos neoliberais – década de 1990

A década de 1990 inaugura, no Brasil, a contrarreforma neoliberal no âmbito da política previdenciária, expressa em redução ou extinção dos direitos sociais previdenciários e em mudanças nas regras de acesso. Seria uma forma de restringir o gasto público preconizado pelos ditames do Consenso de Washington

de 1989, quando impôs exigências aos países do terceiro mundo ou em vias de desenvolvimento como o Brasil.

A conjuntura dessa década materializou o primeiro processo de contrarreforma previdenciária sob o discurso ideológico “da modernidade”, visando o ingresso do Brasil no mercado competitivo globalizado, justificado ideologicamente pelo aceno à “justiça social” – igualdade de direitos aos distintos segmentos populacionais (setor privado e funcionalismo público) – e em razão do envelhecimento da população brasileira, que repercutia na baixa relação entre ativos e inativos, origens do seu déficit, segundo os seus propositores. Podemos pensar a contrarreforma dessa década em um contexto governamental que abrangeu os governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) a Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002).

O primeiro governo daquela década foi de preparação para essa contrarreforma, haja vista a impossibilidade política para sua realização, em razão do *impeachment* do presidente, mas a discussão sobre a contrarreforma estava plasmada a partir da criação da Comissão Especial de Estudos do Sistema Previdenciário.

A eleição desse presidente deu-se em um clima ideológico de combate à corrupção e sob a propaganda de elevação do país à modernidade, categoria central do seu “Projeto de Reconstrução Nacional” (1991), o qual definia essa categoria não apenas como de avanço técnico e científico, mas em padrões de justiça social, liberdade política, redistribuição de renda, considerando, no entanto, que o instrumento para isso seria a “reforma” do Estado e a liberação da economia. Esta seria fundamentada na reestruturação produtiva, reversão do modelo de substituição de importação com abertura e expansão do investimento e do mercado internacional. Nesse cômputo, a Previdência era considerada arcaica, cujo número de benefícios engessavam o país, dificultando, pelos seus custos, a classe patronal e tornando-a ingovernável pelo Estado. Nesse cenário, estava

o ataque à Constituição Cidadã de 1988. Assim, essa modernidade poderá ser apreendida, segundo Harvey (1992, p. 26), como uma “destruição criativa”.

No bojo da questão, estava a necessidade de contrarreforma do Estado em face e devido à crise do sistema capitalista em nível internacional, que grassava nos países desenvolvidos do capitalismo central desde os meados da década de 1970. Era chegado o momento de os países periféricos serem incluídos nessa ciranda, de forma integrada e combinada ao capitalismo internacional, em um novo modo de submissão imperialista como nos fala Mandel (1992). Chegava, assim, ao Brasil, depois de quase 20 anos de crise. O que estava em cena era a necessidade imperiosa de uma nova estratégia de enfrentamento do sistema capitalista em sua crise. Desse modo, não seria a criação e expansão das políticas sociais keynesianas e Beveridgianas que formulariam o pacto entre democracia e capitalismo (PRZORSKI, 1989), mas uma estratégia contrária que reduziria o Estado em termos de políticas sociais. Entre estas, a previdência adquire relevo em face de sua importância econômico-social. As transformações do mundo do trabalho, a partir da década de 1970, pela sua flexibilização ao modelo fordista com as devidas consequências – precarização das condições de trabalho, maleabilidade dos direitos e desemprego estrutural –, provocaram o arrefecimento das lutas sindicais, forma de enfrentamento pelo capital da classe trabalhadora, redundando na possibilidade, neste cenário, de empreender a contrarreforma previdenciária.

No Brasil, é no período conjuntural de FHC (1995-1998) que foi objetivado o primeiro processo da contrarreforma previdenciária neoliberal, por meio inicialmente da PEC 33/1995, que, após um longo processo, transformou-se em Emenda Constitucional nº 20, em 15 de dezembro de 1998. Esta foi traduzida em extinção da aposentadoria por tempo de serviço sendo substituída pelo tempo de contribuição: 30 anos – Mulher e 35 anos – Homem; extinção da aposentadoria proporcional ao tempo de serviço (25 anos – Mulher e 30 anos – Homem);

extinção da aposentadoria especial aos 25 anos de serviço para os professores universitários, permanecendo apenas para os professores de ensino básico e fundamental; e o funcionário público passou a ter regras para se aposentar: cinco anos no cargo, aliados à idade mínima de 48 anos – Mulher e de 53 anos – Homem. Essa inventiva possibilitaria, ao reduzir o espaço público, abrir caminho para a previdência privada complementar, o grande mote da contrarreforma.

O período conjuntural foi propício a essa contrarreforma em razão da legitimidade política do governo ao editar o Plano Real, que controlou a inflação, embora a preço de uma âncora cambial para manter o real equiparado ao dólar. A prioridade continuou sendo a política econômica restrita à estabilização e à abertura comercial, apesar de que, em seu discurso de governo, estivesse presente a retórica do desenvolvimento social, o qual seria viável somente a partir dessa diretriz econômica e das privatizações.

A ênfase no econômico possibilitou a abertura da previdência privada fazendo parte de uma estratégia do capitalismo internacional centrado na dominância do financeiro, por meio do qual os Fundos de Pensão e as Seguradoras Privadas constituem-se como forma de capitalização do sistema.

4.2 Década de 2000 – continuísmo e mudanças do processo ao golpe de 2016

A década dos anos 2000, a partir dos governos Lula (2003-2006 e 2007-2010), expressou-se em uma conjuntura contraditória, no sentido de um continuísmo econômico dos governos anteriores, que deixou perplexo o segmento progressista que apostou na esperança de um governo popular-progressista. Por outro lado, acenou com algumas medidas sociais. Em seu “Plano Brasil para Todos” – Plano Plurianual (2004-2007), propõe:

(...) enfrentar o desafio histórico de eliminar a fome e a miséria que envergonham a Nação e atingem milhões de irmãs e irmãos. Construir uma sociedade dinâmica e moderna, tirar o País da letargia, gerar empregos e riquezas e estabelecer justiça social, são objetivos que só serão alcançados com um crescimento firme e duradouro. Promover um desenvolvimento sustentado com equidade social (BRASIL, 2003).

Formalmente, ainda no mesmo documento, reconhece que o desenvolvimento social só seria possível com um “Estado forte que conduzisse o processo” (BRASIL, 2003). Nesse sentido, difere dos planos anteriores quando a modernidade significava a reforma do Estado. No entanto, o que se concretizou, no âmbito da Previdência, foi primeiro a manutenção do Fator Previdenciário e, em segundo lugar, a rapidez com que se deram as demais contrarreformas previdenciárias, dada a legitimidade desse governo.

A vitória de Lula foi alçada, paradoxalmente, de um lado, pelo agravamento da questão social – desemprego, fome, má qualidade das políticas públicas –, e, de outro lado, pelo arco de aliança partidária. Neste sentido, Robert Michels (apud BETO, 2006, p. 87): “(...) defende a tese, até agora confirmada pela história, de que todo partido de esquerda que insiste em disputar espaço na institucionalidade burguesa, termina por ser cooptado por ela, em vez de transformá-la”.

Boito Jr. (2003) e Dias (2004) analisam essa questão pela via da conciliação de classe ou mudança de direção do partido em um processo político e societário de mudanças, nos últimos anos, que inclui, também, os movimentos sociais em posturas político-ideológicas à nova ordem neoliberal.

As contrarreformas previdenciárias do governo Lula ocorreram por meio das Emendas Constitucionais: nº 41, em 19 de dezembro de 2003; e a de nº 47, de 5 de dezembro de 2005. No geral, foram dirigidas mais ao funcionalismo público e se traduziram em aliança do tempo de contribuição à idade mínima

para aposentadoria voluntária: de 48 anos de idade para 55 – Mulher; e de 53 para 60 anos de idade – Homem, além de mais 30 e 35 anos de contribuição, respectivamente, aliada ao tempo mínimo de serviço público: de 15 para 20 e 25 anos e manutenção do cargo em que se daria a aposentadoria (5 a 10 anos). Além disso, quebrou a paridade entre ativos e inativos (conquistada pela Constituição de 1988) e a isonomia. Também implantou a contribuição previdenciária para os aposentados e pensionistas (do serviço público) em 11%, sobre o que excede o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

O governo Lula teve apoio da classe média aliada à grande burguesia brasileira e ao imperialismo, como também da classe trabalhadora, configurando-se em uma nova hegemonia, que é, por Boito Jr., denominada de hegemonia neoliberal e regressiva (BOITO JR., 2003, p. 14).

A política econômica continua favorecendo ao grande capital, principalmente ao financeiro, haja vista os lucros bancários oriundos de altas taxas de juros e do índice (4,5%) do superávit primário. Entre janeiro e setembro de 2005, os lucros dos cinco maiores bancos do país (excluída a Caixa Econômica Federal), somados, registraram um salto recorde de 52% (OS LUCROS, 2005). Em 2006, o lucro das 104 instituições financeiras do país galgou um lucro de R\$ 33,4 bilhões, o que representou R\$ 22,9% sobre o patrimônio líquido (GOVERNO, 2007).

A classe média tem seus interesses contemplados ao poderem desfrutar de melhores salários, emprego e proteção social privilegiada numa perspectiva de cidadania dual (BOITO JR., 2003; MOTA, 1995), em que a proteção básica e pública é garantida, embora de forma precária, enquanto as classes mais favorecidas desfrutam de melhor proteção. E as classes trabalhadoras são cooptadas ou atraídas pela ilusão ideológica de participação no usufruto do poder. Isso tem acontecido junto ao núcleo central do novo sindicalismo como no caso da eleição do presidente da CUT, com apoio do governo e como participante no escalão

autárquico ministerial do trabalho, e, depois, da Previdência. A grande massa popular foi beneficiada, primeiramente, com o Programa Fome Zero e, depois, com a Bolsa Família, pela qual o governo pagou R\$ 11,17 milhões às famílias até abril de 2007 (GOVERNO, 2007).

Nesse sentido, o governo adquiriu legitimidade que favoreceu eleger a presidenta Dilma Rousseff, que assumiu no contexto de uma nova crise mundial, iniciada em 2008, desta feita no sistema financeiro com a quebra dos bancos, comprometendo “o futuro da ordem mundial” (FONTES, 2009, p. 118): queda das bolsas dos EUA e da Europa de 8% a 10% (COSTA, 2008, p. 38).

A crise na Europa se expressou em significativos desequilíbrios de competitividade, contas correntes, endividamento, projetos imobiliários em bancarrota em 2008 e com graves consequências sociais – desemprego e demolição de pactos sociais. A afirmação neoliberal ruiu, mais ainda, os Estados de bem-estar social (CHESNAIS, 1996), e provocou mudanças nas políticas sociais dos estados periféricos ao conformar-se em uma “crise social” (FONTES, 2009).

Foi nesse cenário que o governo Dilma teve início com cortes na política orçamentária da ordem de R\$ 50 bilhões (SENADO FEDERAL DO BRASIL, 2011), que atingiu principalmente as políticas sociais.

A contrarreforma da política previdenciária retorna à centralidade dos ajustes estruturais. O mote justificador teve ênfase na questão do envelhecimento da população brasileira além do reiterativo “déficit” previdenciário. Dessa forma, podemos listar como mudanças na política previdenciária são realizadas de forma infraconstitucional:

Lei nº 12.618/2012 – criação do Regime de Previdência Complementar para os Servidores Públicos Federais;

Lei nº 13.135/2014 – mudanças na concessão dos benefícios: auxílio doença, pensão por morte e auxílio reclusão;

Lei nº 13.134/ 2014 – mudanças no Seguro desemprego, abono salarial e do defeso; e a Fórmula – 85/95 em substituição ao Fator Previdenciário.

O *impeachment* ocorrido em 31 de agosto de 2016 significou o rompimento institucional da redemocratização brasileira ainda imatura e não consolidada de seus 31 anos, após 21 anos de regime autoritário militar.

Esse procedimento de golpe não é isolado do que aconteceu com Zelaya em 2009 e com Lugo no Paraguai, em 2012. Difere dos golpes militares anteriores ocorridos na América Latina (1960, 1970 e 1980). No Brasil, o golpe atual foi programado pela tríade: Congresso, Judiciário e parte da mídia (TATEMOTO, 2016).

Esse retrocesso significa o avanço das forças conservadoras e reacionárias explicitadas em um processo de criminalização dos movimentos sociais e sindicais, perdas de direitos sociais, privatizações das políticas sociais e do patrimônio público através da venda e entrega ao estrangeiro num claro aprofundamento da dependência e subserviência ao capitalismo central, ainda hegemônico, dos Estados Unidos.

O governo ilegítimo de Temer, em seu documento “Uma Ponte para o Futuro”, se constitui em um total retrocesso e se traduz em desmonte da seguridade social, da Consolidação das Leis Trabalhistas, nas propostas de privatizações do patrimônio nacional (Petrobrás, Eletrobrás, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal); na venda de terras aos estrangeiros; no ataque às demarcações indígenas; nas contrarreformas do ensino superior e no ensino médio e no epicentro da questão da política de Previdência social.

A proposta da nova contrarreforma da Previdência social (PEC 287/2016 e o substitutivo) se expressa principalmente nos seguintes aspectos:

Aposentadoria alia tempo de contribuição à idade mínima – 65 anos (H) e 62 (M) e uma contribuição mínima de 25 anos; o cálculo será 70% da média dos salários, a partir de julho de 1994 e mais 1,5% para quem superar os 25 anos de contribuição. Para quem fica 30 anos haverá um acréscimo de 2% pontos e 35 anos, 2,5% pontos para cada ano. Para chegar os 100% da média necessita contribuir 40 anos;

Pensões – mantida a vinculação sobre o salário mínimo, com possibilidade de acumular pensão com aposentadoria, com limite de até dois salários mínimos;

O valor do benefício corresponde a 50% do benefício do(a) segurado(a) falecido(a) mais 10% por cada dependente, mas a saída de dependente não reverte para a cota geral. Além do que dispõe a Lei anterior (13.135/2014) sobre a carência, escalonamento do tempo de benefício segundo a idade do beneficiário;

A elevação da carência de 15 para 25 anos é contrária à elevada rotatividade no emprego, índice de informalidade e desemprego. De 2005 a 2014, a média anual de contribuição era cerca de 9 anos, 30% dos contribuintes não conseguem atingir a média. Entre as mulheres, a questão se agrava (ANFIP; DIEESE, 2017);

O aumento da idade a partir de 1º de janeiro de 2020 será acrescido em um ano para os sexos, sendo reproduzida a mesma elevação a cada dois anos, até o limite de 62 anos para mulher e 65 anos para homem.

Receitas e despesas da Seguridade Social – 2008-2016 (Valores correntes em R\$ milhões)

ESPECIFICAÇÃO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas	375.827	392.253	458.217	527.226	595.298	651.475	688.375	694.497	718.985
Despesas	310.819	359.748	402.866	451.323	512.953	574.653	632.092	683.058	775.983
Resultado	65.008	32.505	55.351	75.903	82.345	76.822	56.283	11.439	-56.998

Fonte: Tabela construída a partir dos dados da ANFIP, Análise da Seguridade Social, dez. 2017.

Não são divulgados os constantes desvios de recursos da seguridade para outros fins. A Desvinculação da Receita da União (DRU) retirou, em 2016, o valor de

R\$ 98,9 bilhões. Entre 2013 a 2015, a média de desvinculação foi de R\$ 63 bilhões (ANFIP, nº 128, 2017, p. 14). Além disso, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) suspendeu a cobrança dos devedores contribuintes em R\$ 1,1 milhões (ANFIP, nº-128, 2017, p. 15). Nesse pacote, temos, ainda a considerar, as renúncias que, em 2012, foram da ordem de R\$ 182 bilhões, correspondendo a 20% da arrecadação, e a 3,8% do PIB; em 2015 foi de R\$ 277 bilhões e, em 2016, de R\$ 271 bilhões (ANFIP, nº 128, 2017, p. 15). Deixou, também, de considerar, na receita da seguridade, os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no BNDES, que, em 2016, corresponderam a R\$ 19 bilhões. Ainda, existem diversas ações que estão embutidas, indevidamente, nas despesas da seguridade social, que, em 2016, foram no valor de R\$ 95,8 bilhões para pagar os benefícios de previdência social dos servidores e militares.

Outro discurso ideológico refere-se à questão demográfica – envelhecimento da população brasileira –, argumento esse que vem sendo utilizado desde a década de 1990. Em todas as nações desenvolvidas que integram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a expectativa média de vida é de 81,2 anos, já a do Brasil é de 75 anos e o tempo médio de vida do brasileiro, com saúde e com condições de realizar suas atividades é 65,4 anos. Mais da metade da população brasileira tem uma expectativa de vida bem menor.

Temos, ainda, a considerar as condições heterogêneas da realidade brasileira: há cidades ricas em São Paulo em que a média de vida é de 79 anos, enquanto há cidades no Nordeste, como a cidade de Tiradentes, no Piauí, em que a média é de 54 anos (FAGNANI, 2017, p. 26-27).

Outra justificativa do governo diz respeito à “justiça social”, pela qual a contrarreforma tem como objetivo, também, unificar os sistemas previdenciários gerais e os próprios do funcionalismo público, e, assim, acabar com os “privilégios” (grifo nosso). Como nas demais contrarreformas e na PEC 287, também não inclui os

magistrados nem os militares. E, com isso, o governo sataniza o público e busca o consentimento da população com vasta campanha da mídia.

Reafirmamos que o real interesse dessa “reforma” é, de fato, a privatização da política previdenciária, em razão de sua grande importância econômica para o capital financeiro.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão sobre a política previdenciária brasileira só pode ser apreendida em sua essência ao remetermos a totalidade do sistema capitalista com as devidas mediações. Nesse sentido, e fazendo parte do contexto da questão, temos a considerar, nas linhas finais deste texto, o modelo econômico social brasileiro altamente excludente e concentrador de renda.

O Brasil lidera o ranking entre as maiores taxas de juros do mundo. Em termos desses juros, o Brasil pagou R\$ 248,9 bilhões e R\$ 311,4 bilhões, respectivamente, entre 2013 e 2014; e aumentou em 61% em 2015, passando a R\$ 501,8 bilhões (ANFIP, nº 128, 2017, p. 16). Em contrapartida, o sistema tributário é altamente regressivo.

Ao lado dessa realidade, o ajuste estrutural destruiu, entre 2015 e 2016, 2,8 milhões de ocupações e reduziu em 1,7 milhões de empregos com carteira assinada. A desocupação chegou a 5 milhões (idem).

Não existe um projeto de desenvolvimento para a maioria da população brasileira. O que está em jogo não é uma crise do déficit previdenciário como propagado pelo governo e a mídia conservadora. Conforme Mota (1995) “a ideologia da crise” ocorre para consentimento da população à sua “reforma”. E Gentil

(2005), em sua tese de doutorado, atesta “A falsa crise da seguridade social”. Carlos Drummond, em artigo, menciona “‘O Déficit é Miragem’ – Previdência – há manipulações de receitas e desrespeitam a constituição ao transformar saldos positivos em negativos” (DRUMMOND, 2016, p. 34-36).

Apesar de certo “alívio” da pobreza absoluta, em período anterior, o Brasil constituiu-se em segundo lugar no ranking mundial da desigualdade social *versus* 9ª economia mundial e ser o maior país do planeta em riquezas naturais.

Diante de todo esse caos, urge que os trabalhadores brasileiros acordem e acirrem as lutas contra a PEC 287/2016 e todas as demais contrarreformas que fazem parte da orquestração do desmonte de todo o sistema de proteção social e do trabalho brasileiro.

A perversidade com que se reveste essa PEC nos leva a afirmar, sem exageros, que ela destruirá, junto com o desmonte da saúde e da assistência médica, todo o nosso sistema de proteção social, que, de forma ainda incipiente, ousamos formular em 1988.

Referências

- ANFIP – Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil/Dieese – Departamento Intersindical de estatística e Estudos Socioeconômicos. **Análise da Seguridade Social**. ANFIP, dez. 2017.
- ANFIP – Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil/Dieese – Departamento Intersindical de estatística e Estudos Socioeconômicos. **Previdência: reformar para excluir?** Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência. Brasília: ANFIP/DIEESE: 2017, 212 p.
- ANFIP – Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil/Dieese – Departamento Intersindical de estatística e Estudos Socioeconômicos. **Revista da Seguridade Social**. ANFIP, nº 128, dez. 2017.
- ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)**. Petrópolis: Editora Vozes, 1984.
- ANTUNES, Ricardo. **A Rebelião do Trabalho: o confronto operário no ABC Paulista**. As greves de 1978/80. São Paulo: Ensaio, 1988.
- BETO, Frei. **A Mosca Azul** – Reflexão sobre o Poder. Rio de Janeiro: Rocco, 2006.
- BOITO JR., Armando. **A hegemonia neoliberal no governo Lula**. Crítica Marxista, Campinas, n. 17, p. 10-36, jul., 2003.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007: Mensagem Presidencial**. Brasília-DF: Ministério do Planejamento, 2003. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/mensagempresidencial.PDF>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- BRASIL. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV). **Proposta de Emenda à Constituição – PEC 287-A – 2016. Relatório Final Senador Paulo Paim**. Senado Federal, 2017. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/539169>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xanã, 1996.
- COSTA, Antônio Luiz M. C. Não há grana que baste. **Carta Capital**, São Paulo, n. 517, p. 38-39, 15 out. 2008.
- DIAS, Edmundo Fernandes. As “reformas” do Governo Lula. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n. 34, p. 23-33, out., 2004.
- DRUMMOND, Carlos. “O Déficit é Miragem”. In: **Carta Capital**, 08 jun. 2016, p. 34-36.
- FAGNANI, Eduardo. O “déficit da Previdência é uma pós-verdade”. **Carta Capital**, São Paulo, p. 26-27, 13 mar. 2017.
- FALAIROS, Vicente de Paula. **A Política social do Estado Capitalista: as funções da previdência e assistência Social**. São Paulo: Cortez Editora, 2005.
- FERNANDES, Florestan. **Nova República?** Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1986.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social**: análise financeira do período 1990-2005. 2006. 358f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

GOVERNO pagou R\$ 11,17 milhões às famílias até abril de 2007. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 mar. 2007, B1, ano 86, n. 28.467, s/p.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**: Uma Pesquisa sobre as Origens de Mudança Cultural. São Paulo: Loyola, 1992.

MALLOY, James M. **Política de Previdência Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

MANDEL, Mandel. **El Capitalismo Tardío**. México: Era, 1992.

MOTA, Ana Elizabeth. **A Cultura da Crise e da Seguridade Social**. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

OS LUCROS dos cinco maiores bancos do país registraram um salto recorde de 52%. **Brasil de Fato**, São Paulo, ed. 143, 24 nov. 2005, s/p.

PRZWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social** – Democracia. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

TATEMOTO, Rafael. Direita brasileira aprendeu com golpes em Honduras e no Paraguai, avaliam militantes. **Brasil de Fato**, São Paulo, 15 ago. 2016. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/08/15/direita-brasileira-aprendeu-com-golpes-em-honduras-e-no-paraguai-avaliam-militantes/>. Acesso em: 15 mar. 2019.