



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Eixo: Política Social, Seguridade Social e Proteção Social

**TEMPLATE – TRABALHO COMPLETO – Apresentação Comunicação Oral**

**Expansão do capital financeiro X retração da previdência social pública**

Bruna Bueno<sup>1</sup>  
Patrícia Soraya Mustafa<sup>2</sup>

**Resumo:** Este ensaio almeja trazer reflexões que elucidam o paradoxo: expansão do capital financeiro x retração da previdência social pública. Para isso valeu-se de um estudo teórico, parte finalizado nos fins de 2018 e outra parte ainda em construção. Ao final do artigo fica evidente que, no Brasil, a partir da implantação do neoliberalismo, vem se realizando reformas no sistema previdenciário, tendo em vista a orientação deste ideário de expandir o mercado, a acumulação, em detrimento de arrefecer os direitos sociais, sobretudo os de caráter mais universalizantes, e os que podem ser rentáveis ao capital, como no caso da previdência social.

**Palavras-chave:** capital financeiro; Estado; previdência social; trabalho; direitos sociais

**Abstract:** This article aims to bring reflections that elucidate the paradox: expansion of financial capital x shrinkage of public social security. For this was used a theoretical study, part finished at the end of 2018 and another part still under construction. At the end of the article, it is evident that in Brazil, since the implantation of neoliberalism, reforms in the social security system have been carried out, in view of the orientation of this idea of expanding the market, accumulation, to the detriment of weakening social rights, above all those of more universal character, and those that can be profitable to capital, as in the case of social security.

**Keywords:** financial capital; State; social security; job; social rights

---

<sup>1</sup> Bacharela em Serviço Social pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - UNESP/Franca. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Sociais (GEPPS). E-mail: brunabueno2007@hotmail.com.

<sup>2</sup> Professora do curso de Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - UNESP/Franca. Pós Doutorado pela Universidade Católica Portuguesa de Lisboa/Portugal. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Sociais (GEPPS). E-mail: patimustafa@gmail.com.



## 1. INTRODUÇÃO:

Este artigo pretende analisar a relação dialética entre a expansão do capital financeiro e a retração da política social previdenciária, uma vez que o primeiro expande-se enquanto o segundo se retrai. Trata-se de um estudo teórico, sendo parte dele derivado de uma pesquisa financiada pela FAPESP no ano de 2018<sup>3</sup>, e a outra parte atualizada após este período tendo em vista as mudanças recentes no cenário político-econômico e social.

As autoras partem do entendimento de que o capitalismo contemporâneo é predominantemente financeiro, resultante de um processo de acumulação secular, derivada da mais valia realizada por intermédio do trabalho, e também da expropriação de recursos públicos, recursos estes que tem alimentado constantemente a fome do capital por mais capital e, nesse sentido, tem imputado aos orçamentos estatais um comprometimento cada vez mais crescente desse para este fim. Uma das maneiras pelas quais esse processo se realiza é através da tentativa de destruição da previdência social pública, para que o mercado possa ocupar este espaço, garantindo aos consumidores pacotes de capitalização altamente rentáveis ao capital, como demonstraremos neste ensaio. Outra forma, é via usurpação do próprio orçamento destinado a esta política social.

A partir deste entendimento inicial, evidenciaremos como se dá este processo de ataque à previdência social pública no Brasil, nos principais governos da nova república e no atual desgoverno de Jair Bolsonaro, que tem no Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 06/2019 um trunfo para saciar a fome voraz do mercado, sem medir as consequências sociais para a classe trabalhadora que almejaria um dia viver com sua aposentadoria, fruto de contribuições derivadas do valor produzido, ao fim e ao cabo, pelo trabalho.

## 2. A EXPANSÃO DO CAPITAL FINANCEIRO E A RETRAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL PREVIDENCIÁRIA:

O capitalismo contemporâneo é marcado por profundas transformações políticas, econômicas e sociais, que transformaram o cenário mundial, de forma que até mesmo já se propôs designá-lo como “*novo imperialismo*” (HARVEY apud NETTO e BRAZ, 2007, p. 211). Entretanto, a principal destas mudanças refere-se a “*nova estratégia de acumulação capitalista*” (GENNARI, 2002), a financeirização da riqueza, cujo traço mais emblemático é a vigência de um padrão de acumulação exterior à esfera produtiva, que procura desenvolver-se, de forma predominante, por canais financeiros “[...] sob a forma de juros de

---

<sup>3</sup> Linha de Fomento: Programas regulares de bolsas no país/Iniciação Científica, processo n. 2017/26153-9.



empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos de especulação bem-sucedida”. (CHESNAIS, 2005, p. 35).

A hegemonia das finanças está estritamente vinculada ao “projeto neoliberal restaurador” (NETTO, 2012), que se impôs a partir do início da década de 1980, após a crise global dos anos setenta, com vistas a restabelecer as condições de acumulação do capital e restaurar os antigos privilégios da classe capitalista, que foram significativamente limitados após a crise de 1929 e, principalmente, após a II Guerra Mundial, quando se firmara “o compromisso keynesiano ou social democrata” (DUMENIL & LÉVY, 2007). Esse projeto político, segundo Netto (2012), redimensionou o papel do Estado nas relações econômicas e sociais, propiciando, dentre outras medidas, a desregulamentação das relações comerciais e dos circuitos financeiros, liquidando as proteções comercial-alfandegárias dos Estados e oferecendo as finanças a mais radical liberdade de movimento.

Conforme apontam Bruno e Caffé (2017), com a ascensão do ideário neoliberal, a instância política converteu-se num espaço institucional organizador dos espaços econômicos necessários ao desenvolvimento da acumulação rentista, dando prioridade aos interesses da alta finança em detrimento das necessidades sociais e do desenvolvimento nacional, desenhando suas políticas econômicas e sociais em consonância com as aspirações do capital financeiro. Assim, consonante com Chesnais (2005), a mundialização financeira não pode ser entendida como resultado de um movimento próprio das finanças, pois sem a ajuda dos Estados capitalistas não teriam chegado às posições de domínio que hoje ocupam e nem conseguiriam se manter à vontade nessas posições.

Nesse contexto, as finanças, reproduzindo seus vínculos institucionais com o Estado e subordinando-o aos seus interesses, encontraram nas contrarreformas<sup>4</sup> das políticas sociais, o mecanismo por meio dos quais constituem-se os novos espaços de revalorização mercantil, recolocando-as sobre patamares e perspectivas diferenciadas do período denominado como “anos dourados” do capital (BRUNO & CAFFÉ, 2017; GRANEMANN, 2012). Segundo Boschetti (2012), de “motores” do crescimento, as políticas sociais passam a ser consideradas como “freios” do crescimento econômico e se sucedem as críticas dos liberais-conservadores, argumentando que o peso do Estado social, das despesas crescentes e excessivas com prestações sociais, impede a superação da crise e perturba a “saudável” economia de mercado, legitimando um conjunto de medidas que envolve a privatização e a retirada de direitos sociais, ao mesmo passo que esconde as reais intenções de restrição dos gastos sociais com a força de trabalho e o redirecionamento de

---

<sup>4</sup> Consonante com Behring e Boschetti (2011), optamos por nos referir às mudanças restritivas de direito como “contrarreformas”, visto que a expressão “reforma” é um patrimônio da esquerda, com raízes históricas nas discussões do operário socialista, “[...] ou melhor, de suas estratégias revolucionárias, sempre tendo como perspectiva melhores condições de vida e trabalho para as majorias (2011, p. 149).



frações crescentes do fundo público<sup>5</sup> para o capital financeiro por intermédio da dívida pública<sup>6</sup> - *“ pilar do poder das instituições que centralizam o capital portador de juros”* (CHESNAIS, 2005, p, 42).

Todavia, dentre os principais direitos e políticas sociais que foram conquistados pela classe trabalhadora ao longo dos séculos XIX e XX, a previdência social é, sem dúvida, a que tem despertado maior interesse das finanças (JESUS, 2018). Conforme aponta Boschetti (2012), os governos, ao propagarem o discurso da necessidade de equilibrar os gastos pela via da redução das despesas com a proteção social, apostam, sobretudo, no corte das despesas com a política previdenciária, reduzindo direitos e benefícios e estabelecendo critérios mais rígidos para acesso às aposentadorias. A tendência predominante é a substituição progressiva dos regimes de repartição solidária da classe trabalhadora, por regimes financiados por capitalização, tendo em vista limitar o aumento das despesas pela via da restrição dos direitos e, ao mesmo passo, contribuir com o desenvolvimento de sistemas privados de aposentadoria que, na verdade, são apenas uma mediação para realização do capital portador de juros (GRANEMANN, 2006).

Nesse sentido, a primeira questão importante a se destacar para compreendermos o fetiche do capital financeiro pela política social previdenciária diz respeito à gigantesca capacidade dessa política de acumular recursos. Segundo Granemann (2012), mais do que as outras políticas sociais, a previdência tem a potencialidade de arrecadar grandes volumes de recursos monetários, advindos das contribuições mensais dos trabalhadores para suas futuras aposentadorias, competindo ao Estado o recolhimento e a posterior distribuição destes recursos para os que tenham direito a essa política, geralmente ativada por contribuição prévia.

No entanto, a dimensão desses recursos, fez com que a o fundo público alocado na política de previdência social, em particular, passasse a funcionar como uma nova alternativa para fazer frente a queda das taxas de lucro do capital, tornando-se “[...] elemento basilar para as provisórias resoluções das crises” (GRANEMANN, 2012, p. 253). Assim, o desmantelamento dos sistemas públicos de previdência tornou-se exigência das finanças para que as somas arrecadadas por esta política social não escapem dos circuitos

---

<sup>5</sup> Consonante com Salvador (2010), consideramos que o fundo público, para além de uma peça técnica e contábil, reflete “correlação de forças sociais e interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos” (2010, p. 8), constituindo-se num espaço de disputa entre capital e trabalho.

<sup>6</sup> A dívida pública trata-se de um instrumento que transfere ao capital financeiro frações crescentes do orçamento público, uma vez que possui a capacidade de se reproduzir no tempo através dos juros devidos sobre o principal da dívida (CHESNAIS, 2005). Seu papel não se restringiu a uma fase histórica da economia capitalista, entretanto, se antes, a dívida exerceu um papel funcional para o capital total, como mecanismo de financiamento de gastos públicos - o que foi característico no processo de transição da economia feudal para capitalista -, no capitalismo contemporâneo, o papel predominante da dívida é alimentar os circuitos de “valorização” do capital portador de juros, enquanto uma forma do próprio capitalismo recriar novos processos de valorização, tornando-se disfuncional para a economia real. (BRETTAS, 2012; CARCANHOLO, 2018).



de “valorização” do capital financeiro, sendo redirecionadas para despesas com a dívida pública, que remunera os títulos públicos de propriedade do capital-bancário financeiro e dos investidores institucionais<sup>7</sup>, dentre estes, fundos de pensão (previdência complementar fechada) e entidades de previdência privada (previdência complementar aberta) - instituições especializadas, cujos interesses estão totalmente submetidos à maximização do valor acionário (CHESNAIS, 2005).

A segunda questão importante a se destacar é que, as contrarreformas restritivas de direitos, ao restringirem a abrangência das políticas sociais na vida social, além de permitirem que o Estado direcione frações crescentes do fundo público para os mercados financeiros, também vêm incentivando os trabalhadores, na busca individual de uma melhor aposentadoria, a aderirem aos mercados previdenciários, transformando suas aposentarias e pensões em ativos a serem incorporados pelas finanças. Não é por acaso que os fundos de pensão e as mercadorias previdenciárias oferecidas por instituições bancário-financeiras vêm seduzindo cada vez mais trabalhadores a renunciar partes de seus salários em favor do capital (GRANEMANN, 2012).

Então, dizem o grande capital e o seu Estado: a saída para as crises das aposentadorias públicas exigem-nos rebaixar os valores dos benefícios, aumentar os anos de contribuição, estabelecer uma idade mínima para o alcance do direito – que deve estar o mais próximo possível da expectativa de vida, vale dizer, do provável ano da morte – e, assim, criar as condições para orientar os trabalhadores na aquisição da mercadoria “previdência” privada. (GRANEMANN, 2016, p. 3).

Há, portanto, uma intrínseca ligação entre a “crise” da previdência pública como razão da expansão da previdência privada, ou seja, [...] a lenta erosão da previdência pública é condição econômico-financeira e político-ideológica e também produto para/da construção da previdência complementar” (GRANEMANN, 2006, p. 10). Todavia, é importante destacar que as entidades de previdência privada, fechadas e abertas, apesar de mobilizarem valores anuais maiores do que os mobilizados pela previdência pública<sup>8</sup>, não são as formas mais abrangentes de aposentadoria, uma vez que seus recursos não têm por

---

<sup>7</sup> Investidor Institucional: “Mais importante participante dos mercados financeiros e de capitais, em face de sua imensa massa de manobra, que são os recursos captados junto a seus públicos. São os profissionais da aplicação de recursos de terceiros, entidades que merecem atenção especial da autoridade monetária, quando se trata de manter a liquidez dos mercados financeiros. Os principais investidores institucionais são: a) fundos de pensão e entidades de ‘previdência privada’; b) montepios; c) fundações de seguridade social; d) fundos de investimento; e) companhias de seguros e capitalização; f) companhia de investimentos”. (RUDGE, apud GRANEMANN, 2006, p. 34).

<sup>8</sup> Para exemplificar, numa comparação entre fundos de pensão e previdência social no Brasil: “o Consolidado Estatístico da ABRAPP [Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar] referente ao ano de 2014 indica que, naquele ano, os fundos de pensão acumularam, nos marcos do regime de capitalização, um montante de mais de R\$ 672 milhões [com apenas 2 milhões de trabalhadores participantes ativos ou 2,6 da População Economicamente Ativa - PEA], em valores correntes, o que correspondeu a 12% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro naquele ano. Em comparação, dados do BEPS [Boletim Estatístico da Previdência social] informam que, em 2014, a Previdência Social, no âmbito de seu regime de repartição simples, mobilizou, para pagar mais de 30 milhões de benefícios, uma massa monetária correspondente a pouco mais de R\$ 396 milhões [com mais de 54 milhões de trabalhadores ativos ou 55% da PEA], em valores correntes, o que equivaleu a cerca de 6,85 do PIB daquele ano” (CAMURURU, 2018, p. 12)



vocação o suprimento de necessidades sociais e humanas, mas sim a acumulação capitalista, desempenhando papel central nos mercados de capitais e, especialmente, nas especulações financeiras (GRANEMANN, 2006; CAMURURU, 2018).

Assim, com base nos estudos de Granemann (2006) e Camururu (2018), consideramos importante ressaltar os seguintes pontos: 1) a previdência privada não alcança a maioria dos trabalhadores; 2) os valores oferecidos pelos programas de previdência privada não são muito maiores do que os valores oferecidos pelos programas de previdência pública - o maior diferencial das aposentadorias dos trabalhadores que optam pela previdência privada é que estes não deixam de contar também com os benefícios da previdência social, o que acaba lhes conferindo uma aposentadoria maior; 3) o número de benefícios oferecidos pela previdência privada é bem inferior aos oferecidos pela previdência pública; e 4) enquanto investidores institucionais, essas entidades não garantem segurança à aposentadoria do trabalhador - um exemplo disso é que, com a crise de 2008, os fundos de pensão foram os primeiros a sofrer, “[...] *perdendo, “da noite para o dia” em torno de 23% de seus investimentos nos países da OCDE*” (BOSCHETTI, 2012, p. 791, grifo nosso).

Por fim, ressaltamos ainda que, um outro fator que evidencia a verdadeira essência da previdência privada é a substituição dos planos de Benefício Definido pelos planos de Contribuição Definida. Conforme nos explica Granemann (2006), os sistemas privados de previdência, além de estarem organizados na modalidade de entidades fechadas ou abertas, também operam por esses dois planos. Todavia, observa-se que, nas últimas décadas, os capitalistas passaram a recorrer aos planos de Contribuição Definida, visto que cada plano “[...] imputa a quem caberá os riscos das aplicações financeiras ditas “previdenciárias” (2006, p. 32).

O plano por Benefício Definido guarda maior semelhança com a previdência social, permitindo que o trabalhador tenha conhecimento sobre o valor de sua futura aposentadoria, considerando que o valor da contribuição e do benefício é indicado na contratação do plano, a fórmula de cálculo é fixada em regulamento, e seu caráter é mutualista, isto é, de cunho solidário entre os participantes (PREVINORTE, 2012). Segundo Granemann (2006), nesta modalidade, geralmente, os riscos das aplicações financeiras recaem sobre capital e trabalho (GRANEMANN, 2006).

No plano de Contribuição Definida, por sua vez, “[...] os trabalhadores são ‘instados’ a aplicar o máximo de valores em operações a mais arriscadas para esperar uma aposentadoria a mais elevada possível [...]” (GRANEMANN, 2006, p. 32), visto que o valor dos benefícios são ajustados permanentemente, variando de acordo com os valores e tempo de contribuição, com os rendimentos adquiridos com os investimentos realizados,





dentre outras variáveis; e seu caráter é individual, assim, cada participante tem sua conta própria onde são contabilizadas as contribuições (PREVINORTE, 2012). Nesta modalidade, a instituição fica isenta de qualquer responsabilidade para com os trabalhadores: “Se os investimentos lograram sucesso haverá uma substantiva aposentadoria; mas, na ocorrência do contrário, isto é, se a gestão de seus ‘ativos’ não tiver obtido sucesso, o trabalhador poderá não ter aposentadoria” (GRANEMANN, 2006, p. 32).

Esse cenário evidencia, portanto, que a política social previdenciária vem sendo severamente ameaçada pelo grande capital, com ênfase no capital portador de juros, em tempos de crise e restauração. A grande estratégia dos capitalistas, por meio do seu Estado burguês, é implementar as contrarreformas na previdência social e demais políticas sociais como medidas necessárias para impedir os crescentes déficits e insustentáveis gastos com a proteção social. Todavia, trata-se, na verdade, de universalizar interesses que são exclusivos à grande burguesia (BRETTAS, 2012). Na busca exaustiva por novos espaços de revalorização mercantil, os superávits das políticas sociais em geral e, em particular, da previdência social tornaram-se as fontes que remuneram os títulos públicos de propriedade dos mercados financeiros; e o desmonte da previdência pública, o caminho para consecução dos mercados previdenciários.

### **3. A EXPANSÃO DO CAPITAL FINANCEIRO E A RETRAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL:**

No caso brasileiro, onde a dívida pública, acoplada a uma política monetária conservadora, constitui o eixo principal da acumulação rentista (LAVINAS & GENTIL, 2018), diversos mecanismos vêm sendo implantados desde a década de 1990, com a ascensão do ideário neoliberal no país, que se expressam, por um lado, para potencializar a valorização do capital financeiro, favorecendo o pagamento de juros e, por outro lado, para atacar os direitos sociais e a renda conquistados pelos trabalhadores, sobretudo no campo da seguridade social - conjunto integrado de ações destinadas à assegurar os direitos relativos à saúde, assistência social e previdência social - , instituída na Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

A chamada crise fiscal do Estado passa a ser o argumento para implementação das contrarreformas na seguridade social, com ênfase nas privatizações e no desmonte da previdência pública que, insistentemente diagnosticada como deficitária<sup>9</sup>, vem sofrendo

---

<sup>9</sup> Os estudos de Gentil (2006; 2017a) e os relatórios anuais realizados pela Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), evidenciam que as políticas sociais componentes do sistema de seguridade social não são deficitárias, uma vez que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no seu artigo 195, uma diversidade nas fontes de custeio do sistema, garantindo elevados superávits e prevenindo que as



constantes ataques, desde os anos noventa até os dias de hoje, pelos sucessivos governos - Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e, atualmente, pelo governo de Jair Bolsonaro -, sob pressão das principais instâncias políticas e financeiras internacionais, num movimento que é “[...] ora mais intenso e agressivo, ora mais sutil, dependendo da conjunção de fatores e do grau de comprometimento e a capacidade de reação dos governos às pressões do capital financeiro [...]” (SILVA, 2018, p. 131).

O “movimento contrarreformista” (SILVA, 2018) na previdência social brasileira teve início no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) n. 20, de 1998, num contexto de fiel observância às diretrizes postas pelo Consenso de Washington, intensificação da liberalização das finanças e do processo de contrarreforma do Estado e de seus aparelhos. As alterações postas pela EC n. 20/1998 incidiram principalmente nas aposentadorias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e seguiram a lógica que move o movimento contrarreformista até os dias de hoje: *“extinção e/ou reconfiguração de benefícios, redução de valores e o tempo de usufruto e ampliação do tempo de contribuição”* (SILVA, 2018, p. 137, grifo da autora).

As novas regras estabeleceram teto nominal para os valores dos benefícios do RGPS, desvinculando-o do valor do salário mínimo; extinguiram a aposentadoria por tempo de serviço, passando a exigir tempo de contribuição; limitaram o acesso às aposentadorias especiais, inclusive pôs fim à aposentadoria integral para professores universitários; previram previdência complementar para os servidores públicos, a ser instituída; e excluiu a fórmula de cálculo dos benefícios prevista na CF/1988, possibilitando a instituição do fator previdenciário por lei ordinária, em 1999, que estabeleceu uma relação de quanto maior/menor o tempo de contribuição e a idade do segurado, tanto maior/menor o valor do benefício, chegando a reduzir em até 40% seu valor, em alguns casos. (SILVA, 2018).

O retrocesso apresentado por essa contrarreforma foi intensamente criticado e combatido pelas centrais sindicais e pelo principal partido de esquerda, o Partido dos Trabalhadores (PT), na época. Todavia, apesar das incisivas críticas do PT às diretrizes neoliberais - críticas que inclusive fizeram parte da campanha presidencial de Lula -, o governo petista não rompeu com a ortodoxia econômica e com as orientações postas no Consenso de Washington. Conforme aponta Castelo (apud MUSTAFA, 2016), o que se programou nos governos petistas foi uma “segunda variante do neoliberalismo”, chamada

---

políticas sociais entrem em crise em tempos de recessão econômica. Na verdade, o que acontece é que o governo constrói o déficit da seguridade social, especialmente, da política previdenciária, utilizando metodologias equivocadas para avaliar a situação do sistema e transferindo recursos do orçamento da seguridade para o capital por meio de medidas como: Desvinculação das Receitas da União (DRU), desonerações tributárias e “perdão” de dívidas ativas previdenciárias de grandes empresas.





“social-liberalismo”, quando o Estado social-liberal é convocado a ter uma atuação mais ativa nas expressões mais graves da questão social, implementando políticas sociais orientadas para os mais pobres, com destaque para as redistributivas e de inclusão social via consumo. Desta feita, assumindo posições distantes de suas bandeiras históricas, o partido passou da condição de resistência à de responsável direto pela continuidade do movimento contrarreformista, com a aprovação da EC n. 41, de 2003, no início do primeiro mandato do governo Lula.

O alvo da EC n. 41/2003 foi o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), destinado aos servidores públicos, acusados pretensiosamente de ineficientes e esbanjadores de recursos públicos. A contrarreforma se deu no sentido de unificar e aproximar o RPPS ao RGPS pela via da restrição de direitos, sob a justificativa de acabar com “privilégios”. Destacamos, dentre as principais mudanças no RPPS, o fim da aposentadoria integral (sem teto); a imposição de um limite máximo para o valor dos benefícios dos futuros servidores, semelhante ao teto do RGPS; a imposição de regras de cálculo de benefício semelhantes às do RGPS; o fim da paridade dos reajustes entre servidores ativos e inativos; o fim da integralidade das pensões; e a determinação de que o regime de previdência complementar do servidor público seria instituído por lei de iniciativa do Poder Executivo. Assim, os servidores com proventos acima do teto e que optassem pelo benefício previdenciário complementar poderiam vincular-se ao fundo de pensão do funcionalismo, com contrapartida paritária do governo (LAVINAS & GENTIL, 2018).

Segundo Lavinias e Gentil (2018), a EC n. 41/2003 foi um grande passo estratégico na consolidação e fortalecimento dos fundos de pensão, pois o nivelamento do RPPS é, sem dúvidas, o mecanismo mais efetivo para favorecer a acumulação financeira nos fundos privados de previdência complementar, visto que esse setor de segurados, por sua condição funcional, tende a desfrutar de maior estabilidade no emprego e de uma média salarial mais elevada que a ampla maioria dos trabalhadores brasileiros, de modo que a renda de algumas camadas supera em muito o teto estabelecido. Nesse sentido, a participação em fundos privados torna-se escape da classe média e alta na busca individual por proteção na idade avançada, o que nos leva a afirmar que, longe de enfrentar distorções e privilégios, a EC n. 41/2003 é explicitamente privatista, favorecendo a entrega do campo previdenciário ao setor privado.

Na contramão desse movimento contrarreformista, ainda no governo Lula, a EC n. 47, aprovada em 2005, conhecida como Paralela da Previdência, trouxe avanços na universalização da cobertura e do atendimento da previdência social, estabelecendo um sistema especial de inclusão, com alíquotas e carências inferiores, para atender trabalhadores de baixa renda e trabalhadores 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 no valor de um salário mínimo. A Paralela da Previdência apesar de não ter alterado o caráter contributivo da previdência social, ampara minimamente trabalhadores que não conseguem participar diretamente do custeio do sistema, estabelecendo uma relação proporcional entre custeio e capacidade contributiva, com base no princípio da solidariedade e redistributividade. (GENTIL, 2006).

Todavia, logo após a reeleição de Dilma Rousseff à presidência da República - conquistada com base no apoio popular -, a previdência social foi alvo novamente de medidas restritivas de direitos pelas Medidas Provisórias n. 664 e n. 665, convertidas respectivamente nas Leis n. 13.135 e n. 13.134, de 2015.

É importante destacar que o governo Dilma, assim como o governo Lula, foi um grande exemplo do social-liberalismo latino-americano. No entanto, a partir de 2012, com o acirramento do quadro recessivo da economia brasileira, o Estado foi gradativamente retrocedendo em seu papel de agente condutor do crescimento, optando por uma política fiscal de redução de gasto, desonerações tributárias e privatizações, que implicaram no sacrifício da renda dos trabalhadores e em contrarreformas na seguridade social. Assim, nesse contexto, a contrarreforma da previdência social foi assumida pelo governo como uma das reestruturações mais urgentes ao ajuste fiscal, impondo medidas restritivas para ambos os regimes públicos - RGPS e RPPS. (GENTIL, 2017b).

As Leis trouxeram alterações no cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição, instituindo a fórmula 85/95, que embora tenha representado um avanço se comparada às rígidas regras do fator previdenciário, ainda trouxe restrições ao acesso da aposentadoria; impôs aos servidores públicos federais vínculo automático ao regime de previdência complementar - regulamentado em 2012 pela Lei n. 12.618 e denominado FUNPRESP (Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal); restringiu o acesso à pensão por morte e auxílio-reclusão, e reduziu o valor e tempo de usufruto destes benefícios; e elevou o tempo mínimo ininterrupto de trabalho formal necessário para concessão do seguro-desemprego, penalizando severamente os trabalhadores e obrigando-os a lidar individualmente com distorções de ordem estrutural próprias do mercado de trabalho brasileiro, marcado por altos índices de rotatividade.

Além disso, a política econômica apoiada em desonerações tributárias também constituiu um ataque à seguridade social, visto que as renúncias atingiram as receitas do sistema, com destaque para a Lei n. 12.546, de 2011, que substituiu a contribuição patronal de 20% sobre a folha de salários por uma de 1% a 2% incidente sobre o faturamento das empresas, favorecendo empresas de diferentes setores econômicos, o que representou



uma perda de R\$31,5 bilhões, em 2014, para a previdência social, dos quais, somente R\$ 18,05 bilhões foram compensados pelo Orçamento Fiscal (ANFIP, 2015).

Segundo Gentil (2017b), o resultado da política fiscal adotada por Dilma Rousseff agravou, indiscutivelmente, a situação das contas públicas no país, aprofundando não só o quadro recessivo da economia, mas também a crise política interna. Esse cenário atingiu os interesses de sua base eleitoral, de forma que a presidenta perdeu grande parte de seu apoio político, favorecendo o processo que culminou no Golpe de 2016, com a ascensão de Michel Temer à presidência do país.

O cenário que se inicia a partir de então, segundo Bruno e Caffé (2017), é de “[...] captura total do Estado pelos interesses da alta finança com sua ideologia neoliberal e busca de novos espaços de revalorização mercantil” (2017, p. 1038). As estruturas do aparato estatal passam a ser diretamente comandadas por representantes do mercado bancário-financeiro, que passam a ingerir fortemente sobre a gestão do orçamento público e na orientação das políticas econômicas e sociais, reduzindo, ainda mais, a oferta de serviços públicos e universais fundamentais à população, para criar e ampliar nichos de acumulação de interesse do capital, com base no argumento de que suas intenções visam o reequilíbrio das contas públicas (BRUNO & CAFFÉ, 2017).

Nesse contexto, três medidas se destacam e revelam a reorientação do Estado com vistas a insaciabilidade das finanças: a EC n. 95/2016, que congela precisamente os gastos de legitimidade do Estado por vinte anos, em áreas como educação, saúde, assistência social, previdência social, entre outras; a EC 93/2016, que prorroga a Desvinculação das Receitas da União (DRU) e eleva o percentual de desvinculação permitido de 20% para 30% - trazendo um prejuízo de R\$ 99,4 bilhões e R\$ 113 bilhões para o orçamento da seguridade social, nos anos de 2016 e de 2017, respectivamente (ANFIP, 2018); e o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 287/2016, que traz uma nova rodada contrarreformista na previdência social, com propostas consideradas as mais radicais, rompendo com os princípios de solidariedade social e de proteção aos trabalhadores e moldando-a como um bem de mercado. Esta PEC não foi levada adiante pelo desgastado governo de Temer, entretanto, a partir do governo atual de Bolsonaro ganha uma nova versão e é rerepresentada pela PEC 06/2019.

Dentre as principais modificações propostas por esta PEC destacaremos neste artigo algumas que nos parecem bem significativas e que trarão um impacto desastroso para os trabalhadores:

O aumento das idades mínimas para aposentadoria de homens e mulheres do regime geral e próprio, além do aumento do tempo mínimo de contribuição. Tendo em vista o mercado de trabalho brasileiro, altamente rotativo e com empregos precarizados, a



maioria dos trabalhadores, atualmente, não consegue contribuir com 15 anos (tempo mínimo estabelecido hoje), oxalá 20 anos (proposta na PEC 06/2019); essa alteração excluiria de 70 a 80% da classe trabalhadora da proteção previdenciária, segundo Fagnani (2019). No que isso acarretaria? Num aumento exorbitante de trabalhadores idosos empobrecidos e que, não tendo acesso aos benefícios previdenciários, vão buscar a sobrevivência na política de assistência social (política de seguridade social voltada para os trabalhadores pobres), e/ou na velha/nova filantropia. Cabe destacar que a política de assistência social vem sofrendo reveses com a EC 93 e 95, as quais possibilitam o desfinanciamento de direitos sociais. Assim, o que restará aos trabalhadores brasileiros?

Dentro desta mesma medida, ressaltamos que as mulheres têm as suas idades mínimas para aposentadoria aumentadas, e sabemos, porque há inúmeras pesquisas que nos mostram, que a maioria das mulheres têm jornada de trabalho duplas, triplas, ou seja, isto deveria justificar um olhar mais acurado para esta questão, no intuito de proteger às mulheres dupla/triplamente trabalhadoras.

Há mudanças na forma de se calcular o valor dos benefícios também, a regra proposta via PEC 06/2019 é que o trabalhador receba uma média de todos os salários, sendo que se a contribuição for de 20 anos (tempo mínimo) corresponderia a 60% desse valor, e a cada 12 novas contribuições pode-se acrescer 2% neste valor, podendo alcançar 40 anos de contribuição, para aí se ter 100% do valor do benefício. Pois bem, isso acarreta claramente a diminuição dos valores dos benefícios, significando empobrecimento da já pobre classe trabalhadora no Brasil. Hoje, 52% dos beneficiários da previdência social recebem 1 salário mínimo e 41% entre 2 e 3 salários mínimos. Ora o que se quer é levar estes da faixa de 2 a 3 salários a 1 salário mínimo. Ou seja, a contrarreforma almeja usurpar ainda mais da classe trabalhadora, já altamente espoliada no Brasil, seja por salários baixos, seja por carga tributária regressiva, e pelos poucos direitos sociais aos quais tem acesso.

Uma mudança de fundo é minar o regime solidário de previdência social por um regime de capitalização - cada trabalhador individualmente e assumindo todos os riscos (de ficar desempregado, doente, sofrer acidente de trabalho) contribui para um sistema de capitalização privado a fim de ao final da vida poder ter acesso a uma espécie de "aposentadoria". Pois bem, este regime foi implementado no Chile durante a ditadura de Pinochet pelos economistas da escola de Chicago, os quais são movidos pela ética do mercado, sem nenhuma sensibilidade social; e este sistema de capitalização chileno como diz o economista Andras Uthoff em entrevista a Carta Capital no último dia 19 de março de 2019:

Não deu certo: 79% das pensões financiadas pelo sistema, mesmo após os subsídios estatais, estão abaixo do salário mínimo chileno (cerca de 1810



reais). E 44% dos aposentados vive abaixo da linha da pobreza, ganhando menos de 600 reais por mês. Isso não foi resolvido no Chile e não será resolvido no Brasil com capitalização individual. (UTHOFF, 2019, *on-line*).

Em que pese que tenhamos num país ao lado este diagnóstico, o desgoverno atual insiste nesta proposta de forma totalmente irresponsável para um gestor público. E justifica que com a reforma da previdência o país voltará a crescer e atrair novos investimentos. Vejamos o resultado do Chile, pois é preciso aprender com a história:

Outra promessa furada, diz Uthoff, é que os investimentos da Previdência privada impulsionariam a economia chilena. Do fundo de 200 bilhões de dólares em recursos poupados pelos trabalhadores, quase 3/4 do PIB do país, cerca de 40% estão investidos no exterior. (UTHOFF, 2019, *on-line*).

Assim, a qual capital o sistema de capitalização beneficia em países de capitalismo periférico e subordinados?

A última alteração que destacamos neste ensaio é a posta ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefício da política de assistência social, mas que também está sujeito a profundas modificações pela PEC 06/2019. Este benefício, hoje no valor de 1 salário mínimo, é devido às pessoas com deficiência e aos idosos de 65 anos ou mais, cuja renda per capita é de até ¼ do salário mínimo. No que concerne aos idosos, este benefício terá uma redução do valor pago a eles, que poderão acessá-lo a partir dos 60 anos, mas num valor de R\$400,00, o qual se estende até os 70 anos, e após os 70, quiçá 1 salário mínimo, porque depende da expectativa de sobrevida do brasileiro - também não há definição de regras de reajuste. Além disto, o BPC deixa de ser um benefício a cargo da seguridade social, passando a ser apenas uma garantia de transferência de renda. E exige que as famílias não tenham patrimônio de R\$98.000,00 ou mais, ou seja, uma casa própria.

#### **4. ALGUMAS CONCLUSÕES:**

Como evidenciamos neste artigo, em momentos de crise, o capital, para recompor suas taxas de lucro, demanda maior exploração da classe trabalhadora e apropriação do fundo público. Daí as propostas contrarreformistas: como das contrarreformas da previdência social. Assim, elucidamos o quanto esta política social tem sido disputada pelo capital financeiro, uma vez que este encontra nesse nicho uma dupla vantagem: por um lado uma fonte direta de acumulação progressiva e por outro uma fonte de acumulação via apropriação do fundo público destinado a essa política social.

Também analisamos como este processo vem se dando no Brasil, uma vez que a previdência social tem sido alvo de contrarreformas, conduzidas pelos principais governos da nova república, com consequências diretas para a classe trabalhadora, que tem sentido



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

na pele as dificuldades cotidianas para acessar os benefícios dessa política social. Entretanto, a contrarreforma que se apresenta pelo governo ultradireitista de Bolsonaro, no seio de um projeto ultraliberal, imputa sérias mudanças à classe trabalhadora, como algumas que destacamos, às quais poderiam ser evitadas caso se sanassem algumas questões cruciais que assolam a previdência social brasileira, como a cobrança de seus devedores, o fim do refinanciamento das dívidas, o fim da DRU e da EC 95, que propiciam que os recursos da seguridade social escoem para outras áreas, entendendo-as como amortização e pagamento dos juros dos títulos da dívida pública.

Se o atual desgoverno de Bolsonaro quer tanto que o Brasil seja país membro da OCDE, como isso tem se apresentado nas visitas recentes aos EUA e Israel, porquê não começa por olhar o quanto os países da OCDE investem de recursos públicos para o financiamento de seus sistemas de proteção social? Seria um bom começo!

#### REFERÊNCIAS:

Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. *Desoneração da Folha de Pagamentos: impactos no financiamento da Previdência Social*. Brasília (DF): ANFIP, 2015. Disponível em: [https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2019/01/20150730181429\\_Nota-Tecnica-Desoneracao-da-Folha-de-Pagamentos-Impactos-no-Financiamento-da-Previdencia-Social\\_30-07-2015\\_nota\\_tecnica-FINAL.pdf](https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2019/01/20150730181429_Nota-Tecnica-Desoneracao-da-Folha-de-Pagamentos-Impactos-no-Financiamento-da-Previdencia-Social_30-07-2015_nota_tecnica-FINAL.pdf). Acesso em: 10 de março de 2019.

\_\_\_\_\_. *Análise Seguridade Social em 2017*. Brasília (DF): ANFIP, 2018. Disponível em: [https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2018/12/Livros\\_28\\_11\\_2018\\_14\\_51\\_18.pdf](https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2018/12/Livros_28_11_2018_14_51_18.pdf). Acesso em: 10 de março de 2019.

BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. *Economia & Sociedade*, Campinas, v. 26, 2017, p. 1025-1062.

BEHRING, Elaine Rosset; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 112, 2012, p. 754-803.

CAMURURU, Thais Soares. Previdência Social versus Fundos de Pensão: uma breve crítica marxista. In: *Anais do 6º Encontro Internacional de Política Social e 13º Nacional de Política Social*, Vitória (ES), v.1, n.1, 2018, p. 1-16.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Marx(ismo) e dívida pública: para uma crítica da economia política do endividamento público. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.). *Que política social para qual emancipação?* Brasília (DF): Editorial Abaré, p. 33-66, 2018.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, Evilásio et al. (Orgs.). *Financeirização, Fundo Público e Política Social*. São Paulo: Cortez, p. 93-120, 2012.

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, consequências*. São Paulo: Boitempo, p. 35-69, 2005.





DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. Neoliberalismo – Neo-imperialismo. *Economia & Sociedade*, Campinas, v. 16, n. 1, p. 1-19, 2007.

FAGNANI, Eduardo. Prof. Eduardo Fagnani (Unicamp) explica Reforma da Previdência. [21 de fevereiro, 2019]. *Carta Capital*. Entrevista concedida a Sergio Lirio [Diretor-Executivo]. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=e7j\\_izWR6fY](https://www.youtube.com/watch?v=e7j_izWR6fY). Acesso em: 10 de março de 2019.

GENNARI, Adilson. Globalização, Neoliberalismo e Abertura Econômica no Brasil nos anos 90. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, vol. 13, n.121, p. 30-45, 2002.

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

\_\_\_\_\_. A previdência social ‘paga o preço’ do ajuste fiscal e da expansão do poder financeiro. *Revista ABET*, v. 16, n. 1, p. 89-105, 2017a.

\_\_\_\_\_. Ajuste fiscal, privatização e desmantelamento da proteção social no Brasil: a opção conservadora do governo Dilma Rousseff (2011-2015). *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 46, p. 11-31, 2017b.

GRANEMANN, Sara. Fundos de Pensão e a metamorfose do “salário em capital”. In: SALVADOR, Evilásio et al. (Orgs.). *Financeirização, Fundo Público e Política Social*. São Paulo: Cortez, p. 243-260, 2012.

\_\_\_\_\_. *Para uma interpretação marxista da ‘previdência privada’*. 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. PREVIDÊNCIA: um “achado” do capital para tempos de crise. In: *XV Encontro Nacional de Pesquisadoras (es) em Serviço Social*, 2016.

JESUS, Júlio César Lopes de. A expropriação da previdência pública como estratégia de financeirização do capital. *Serviço Social & Sociedade*, n. 131, 2018, p. 155-174.

LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise. Brasil anos 2000: A política social sob regência da financeirização. *Novos Estudos, CEBRAP*, vol. 37, n. 2, 2018, p. 291-211.

MUSTAFA, Patrícia Soraya. Os (des)caminhos da seguridade social brasileira: a precarização dos direitos securitários em tempos de ortodoxia econômica. In: SILVA, José F. da; GUTIÉRREZ, Teresa M. *Política Social e Serviço Social: Brasil e Cuba em debate*. São Paulo: Veras, 2016 (Coleção Coletâneas).

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia Política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. Crise do capital e consequências societárias. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 111, p. 413-429, 2012.

PREVINORTE. Conheça a diferença entre benefício definido e contribuição definida. 2012. Disponível em: <http://www.previnorte.com.br/educacao/wp-content/uploads/2012/12/PrevEduca-n%C2%BA-15-2012.pdf>. Acesso em: 10 de março de 2019.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e financiamento das políticas sociais no Brasil. In: *Serviço Social em Revista*, v. 14, n. 2, 2010, p. 04-22.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Contrarreforma da Previdência Social sob o comando do capital financeiro. *Serviço Social & Sociedade*, 2018, n. 131, p. 130-154.

UTHOFF, Andras. Capitalização transformou adultos de classe média em idosos pobres [19 de março, 2019]. *Carta Capital*. Entrevista concedida a Thais Reis de Oliveira.