

# Contrarreforma do Estado e disputa pelo fundo público: reflexões no Brasil contemporâneo

*State counter-reform and dispute over the public fund: reflections in contemporary Brazil*

Ingred Lydiane de Lima Silva Miranda\* 

Márcia da Silva Pereira Castro\*\* 

Maria do Perpétuo Socorro Rocha Sousa Severino\*\*\* 

Rivânia Lúcia Moura de Assis\*\*\*\* 

## RESUMO

O capitalismo, em sua busca incessante por lucro, tende a gerar crises permanentemente. Historicamente o Estado tem sido um ator determinante para atuar na perspectiva de reaver a acumulação do capital. A partir da crise iniciada em meados da década de 1960, o Estado, principalmente por meio da dívida pública, ganha centralidade nas estratégias de combate à crise. As respostas comumente recaem sobre a retração dos investimentos em políticas sociais. No Brasil a submissão à política neoliberal a partir dos anos 1990 tem concretizado o ajuste fiscal que exigiu uma série de contrarreformas nas políticas sociais, especialmente na previdência social. A pesquisa qualitativa de base documental empreendida verificou que a disputa pelo fundo público no Brasil tem significado um processo ampliado de destinação de recursos para a dívida pública em detrimento do investimento em saúde, educação, assistência social e previdência social.

**Palavras-Chave:** contrarreforma do Estado; Fundo Público; Previdência Social.

## ABSTRACT

Capitalism, in its incessant search for profit, tends to permanently generate crises. Historically, the state has been a determining actor to act with a view to recovering capital accumulation. From the crisis that began in the mid-1960s, the state, mainly through public debt, gained centrality in strategies to combat the crisis. The answers commonly fall on the retraction of investments in social policies. In Brazil, submission to neoliberal policy since the 1990s has resulted in fiscal adjustment that required a series of counter-reforms in social policies, especially social security. The qualitative documentary-based research undertaken found that the dispute over public funds in Brazil has meant an expanded process of allocating resources to public debt to the detriment of investment in health, education, social assistance, and social security.

**Keywords:** state counter-reform; public fund; social security.

## Introdução

O presente artigo traz uma análise teórica ancorada na literatura especializada e em documentos oficiais que apontam algumas consequências do capitalismo, sobretudo a partir da inserção/

## ARTIGO

<https://doi.org/10.12957/rep.2024.88446>

\*Bacharela em Serviço Social e mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Direitos Sociais (PPGSSDS), ambos pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (Uern). E-mail: [ingrid\\_sil@outlook.com.br](mailto:ingrid_sil@outlook.com.br).

\*\*Docente permanente do PPGSSDS/Uern. Mestra e doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGCS/UFRN). E-mail: [marciasilva@uern.br](mailto:marciasilva@uern.br)

\*\*\*Docente permanente do PPGSSDS/UERN. Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, ambos pela UFRN. E-mail: [socorroseverino@uern.br](mailto:socorroseverino@uern.br).

\*\*\*\*Docente permanente do PPGSSDS/Uern. Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: [rivaniamoura@uern.br](mailto:rivaniamoura@uern.br).

Como citar: MIRANDA, I. L. S.; CASTRO, M. S. P. J.; SEVERINO, M. P. S. R. S.; ASSIS, R. L. M. Contrarreforma do Estado e disputa pelo fundo público: reflexões no Brasil contemporâneo. *Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 57 Especial, pp. 36-49, dez, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rep.2024.88446>

Recebido em 17 de setembro de 2024.

Aprovado para publicação em 28 de outubro de 2024.

Responsável pela aprovação final:  
Monica de Jesus César



© 2024 A Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

submissão do Brasil ao neoliberalismo e da redemocratização do país, destacando-se, para o que interessa nesse trabalho, as contrarreformas do Estado, a disputa pelo fundo público e os rebatimentos dessa arquitetura para as políticas sociais e em particular para a previdência social.

Sabe-se que é inerente ao capitalismo gerar suas próprias crises, decorrentes da queda da taxa de lucro. Todavia, seu enfrentamento encontrou terreno fecundo na suposição de que elas são crises potencializadas pelo Estado, portanto, responsabilizando-o e exigindo respostas condizentes com o ideário neoliberal sob o pseudoargumento de que a crise deriva de gastos estatais com o social difundindo, assim, a ideologia do Estado mínimo para o social. Seguindo essa lógica, o Estado impulsionado e pressionado pelos organismos financeiros internacionais e nacionais precisa criar mecanismos para conter gastos através de reformas e ajustes fiscais. O Estado perdulário precisa enxugar seu orçamento, preferencialmente com as políticas sociais, deixando o Fundo Público sem amarras para que possa ser disputado pelo capital financeiro, dentre outras injunções.

Sob esses pretextos, desde os anos de 1990, muitas contrarreformas e ajustes fiscais foram sucessivamente implementados no país. Partindo dessas constatações, o presente texto formula a seguinte questão de partida: como a contrarreforma do Estado e a disputa do fundo público reverberam no desmonte das políticas sociais e em particular na Previdência Social brasileira?

Buscou-se responder a essa indagação estruturando o texto com as reflexões desenvolvidas nos seguintes enunciados: contrarreforma do Estado e a disputa pelo fundo público no Brasil; a disputa pelo fundo público e a política social: uma equação possível; desafios para a política de Previdência Social; considerações finais e referências. Vejamos.

## **Contrarreforma do Estado e a disputa pelo fundo público no Brasil<sup>1</sup>**

Nos últimos decênios, especificamente após os anos de 1980, no período de abertura democrática e ascensão dos movimentos sociais, centrais sindicais e partidos de esquerda, o Estado brasileiro alargou, constitucionalmente, suas funções no que diz respeito aos direitos e políticas sociais. Fruto de um amplo processo de mobilização no Brasil, se desenhava, com a Constituição Federal de 1988, um sistema de proteção social amplo que englobava diversas reivindicações da classe trabalhadora. Mesmo com esse processo, é possível afirmar que aqui não se consolidou o Estado de Bem-Estar Social como nos moldes dos países do centro da economia capitalista em seus anos de ouro. Quando essas conquistas se consolidam no Brasil, o mundo capitalista já experienciava a orientação neoliberal do Estado máximo para o capital e mínimo para o trabalho. Nesse contexto,

---

1 Ver a esse respeito, para mais aprofundamento, o estudo de Elaine Behring (2003).

ganha destaque, principalmente para os países de economia dependente, a política do ajuste fiscal corporificada na necessidade de formação do superávit primário<sup>2</sup>.

O Estado brasileiro, em resposta à crise do capitalismo, sob a égide neoliberal, pressionado pelos organismos financeiros internacionais e nacionais, passou a adotar um rol de medidas consubstanciadas no Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) e que se materializavam em diversas políticas de ajuste fiscal. O discurso da crise fiscal tão propagado vem ancorado na narrativa da ineficiência estrutural da administração pública burocrática (Pereira, 1999). Para tanto, a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso, foram implementadas medidas que se apresentavam com a justificativa de maximizar a eficiência da máquina estatal e, entre políticas econômicas e políticas sociais, estas últimas têm sido as maiores penalizadas nos ajustes fiscais dos gastos públicos nos sucessivos governos a partir de então. Não se pode olvidar que, durante os governos de Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-08/2016), algumas políticas e programas sociais tiveram um tímido desenvolvimento; e esse é o caso da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e outras políticas, programas e benefícios que lhes são transversais. Contudo, esses avanços se deram muito mais no âmbito das normativas do que na garantia orçamentária e estrutural para uma efetivação da política.

Uma das principais medidas exigidas pelos organismos financeiros internacionais diz respeito à imposição de contrarreformas na previdência social. O discurso da falência da previdência pública, que embalou esse processo, revela também a necessidade do capital, em seu processo de financeirização, de expandir a previdência privada e as mercadorias financeiras que a previdência pode movimentar a exemplo dos fundos de pensão e do crédito consignado.

Para conter o famigerado gasto público com as políticas sociais, o “xeque-mate” dessas medidas de ajuste foi a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 (Brasil, 2016) no governo de Michel Temer, que, estrategicamente, conseguiu driblar normativamente o que a Constituição Federal de 1988 havia assegurado como direito à política social. A citada Emenda Constitucional, ao instituir um Novo Regime Fiscal, garantiu, por 20 anos, o congelamento dos investimentos da área social, atingindo as principais políticas sociais, dentre outras, a Saúde e Educação consideradas de acesso universal. É de convir que essas decisões são reflexo de um contexto mundial que transcende os limites do cenário nacional, pois estão articuladas com as estratégias da capital imperialista internacional e vêm se constituindo em tendência global que penaliza, especificamente, os países de economia dependente.

---

2 O superávit primário é compelido do orçamento público e as demais despesas não obrigatórias ficam na dependência do seu cumprimento e, ainda, conforme comportamento das variáveis macroeconômicas, como juros e câmbio, podem levar à decisão de aumentar o superávit primário, com adoção de controle rígido das despesas discricionárias (Salvador, 2010, p. 384).

O que se viu ao longo dos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022) foi a lapidação do ultraneoliberalismo<sup>3</sup>, que intensificou, principalmente, o desfinanciamento de políticas e ações no campo social, expressando, no cenário brasileiro, o avanço da extrema direita mundial. Dentre outros aspectos, objetivou a retração das políticas e programas de redução da pobreza, a não realização de concursos públicos, a extinção de cargos públicos e a crescente privatização/mercadorização de serviços públicos, bem como um apelo ao voluntariado para atuar em espaços que deveriam ser destinados a trabalhadores concursados/efetivos. No Brasil, esses governos de extrema direita operaram com um duplo movimento: implementação da política neoliberal, podendo ser caracterizada como ultraneoliberalismo, e acirrado conservadorismo, que passou a contestar todos os avanços obtidos nas políticas para as mulheres, população LGBTQIA+, políticas afirmativas e de combate ao racismo, assim como outras iniciativas de preservação dos direitos humanos e ambientais.

Mais recentemente, o que corresponde aos meses iniciais do segundo ano de governo do 3º mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2023-2026), ao fazermos uma análise das políticas sociais, sumariamos algumas medidas que, se observadas ligeiramente, parecem sinalizar na direção de mitigar os retrocessos sociais que pavimentaram nossa história recente, mas com um olhar mais aprofundado, focalizando a crônica crise do capitalismo e a voracidade dos “tentáculos do ornitorrinco”, como Oliveira (2003) adjetivou, o capitalismo, na sua ininterrupta busca de valorização, revela a continuidade estrutural da política econômica, apenas com algumas mudanças sutis.

Nessa direção, referenciando dados do IBGE do primeiro trimestre de 2024, vemos que a renda do trabalhador subiu 1,5% e outros 4,7% na comparação anual; a taxa de desemprego foi de 7,5 % (8,2 milhões), a menor nos últimos dez anos; a taxa de empregados no setor privado foi de 57,3% (100,8 milhões), sendo 38,188 milhões com carteira assinada e 13,6 milhões sem carteira assinada, e 38,7% na informalidade (ou seja, 39 milhões) e 25,5 milhões por conta própria. Ainda a respeito da política econômica, registram-se também seguidas reduções nas taxas de juros, controle da inflação e a volta dos concursos públicos na rede federal, agora unificado, nomeado de “Enem dos concursos”, com tendência de ampliação de emprego no setor público. Contudo, a centralidade dessa política é a Reforma Tributária aprovada por meio da EC nº 132/2023 e o Novo Arcabouço Fiscal (NAF) instituído pela Lei Complementar nº 200/2023.

A EC nº 132/2023, modificou a redação do Art. 145, parágrafo 3º, ao prever que “o Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplificação, da transparên-

---

3 Ultraneoliberalismo compreendido como uma radicalização do neoliberalismo que no Brasil ficou marcado também pela associação ao governo de extrema-direita.

cia, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente”. Em outros termos, simplifica a cobrança de impostos sobre o consumo, unifica impostos que passam, a partir de então, para Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) estadual e municipal), sob o argumento de implementação de políticas públicas e promoção do crescimento econômico.

A referida EC no Art. 9º, parágrafo 3º, prevê a isenção de serviços de transporte público coletivo, redução em 100% das alíquotas dos tributos para medicamentos; dispositivos de acessibilidade para pessoas com deficiência; produtos de cuidados básicos à saúde menstrual; produtos hortícolas, frutas, ovos, serviços prestados por Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) sem fins lucrativos, compra de automóveis de passageiros para pessoas com deficiência e pessoas com transtorno autista, para taxistas e para serviços de educação superior nos moldes do Programa Universidade para todos (Prouni). Está previsto também a criação de *cashback* (dinheiro de volta), pelo poder público, de parte do imposto pago pelas famílias de baixa renda e, compulsoriamente, sobre energia elétrica e botijão de gás.

Contudo, a mais recente Reforma Tributária (2023) não toca em tributações que ampliariam a base de arrecadação para o orçamento público e para o fundo público, mas mantém isenta, desde 1996, o Imposto de Renda sobre Lucros Dividendos, inclusive os que são remetidos para o exterior, baixa tributação sobre Patrimônio e para Pessoa Jurídica.

Corroboram com as afirmações acima dados apresentados por Salvador e Ribeiro (2023), que mostram que do montante de R\$ 883,19 bilhões de tributos diretos sobre a renda, R\$ 447,10 bilhões (50,62%) advém da carga tributária direta sobre a renda dos trabalhadores e 59,2% da tributação sobre bens e serviços, ou sobre o consumo. Assim, a classe trabalhadora é duplamente tributada, diretamente pelo IR e descontos das contribuições sociais e previdenciárias, assim como dos tributos sobre o consumo. Enquanto a carga tributária para pessoa jurídica foi de 11,54%, em 2022, e, de 5,11% de tributação sobre patrimônio, do total da Carga Tributária.

Seguindo com o estudo de Salvador *et al.* (2023), vemos que eles constatam uma queda na faixa de isenção de IR descontado sobre o salário, como se pode verificar por meio da faixa de isenção que, em 1995, era equivalente a 9,67 salários mínimos e, em janeiro de 2022, caiu para 1,57 do salário mínimo (SM) correspondendo à isenção de quem recebia até R\$ 1.903.98. A queda da faixa de isenção alcança, cada vez mais, rendas mais baixas, assim, os pobres pagam mais IR. Esses dados revelam de maneira inequívoca e indisfarçável a regressividade do sistema tributário nacional, alimentados também por incentivos fiscais e a não cobrança de impostos sobre lucros e dividendos e baixa tributação sobre patrimônio e pessoa jurídica.

Associando-se à estrutura tributária, retomamos a reflexão sobre o novo Regime Fiscal Sustentável (RFS), ou o Novo Arcabouço Fiscal (NAF). Segundo Salvador (2024, p. 10), “o NAF constrói uma criativa engenharia financeira para garantir a captura do fundo público para o pagamento de juros e encargos da dívida pública [...] e para limitar o crescimento das despesas sociais no orçamento público”. Isso porque, no enunciado da Lei nº 200/2003, RFS volta-se para as receitas e despesas primárias do orçamento fiscal e da seguridade social, evidenciando, assim, a restrição dos limites aos gastos sociais, mas liberando-os para juros, amortizações e encargos da dívida pública, conforme Art. 1, parágrafo 2º da Lei nº 200/2023.

Dessa forma, as medidas aprovadas no mais recente governo Lula acenam algumas conquistas para a classe trabalhadora, mas são insuficientes para se contrapor ao ataque voraz do capital, expresso também na estrutura tributária que limita o orçamento público, contingencia despesas discricionárias para os gastos sociais, mas libera para o pagamento de juros e encargos da dívida pública, isenta IR sobre lucros dividendos, baixa tributação sobre patrimônio e para pessoa jurídica. Em síntese, a EC nº 132/2023 continua com renúncia de receitas tributárias em prol do capital, enquanto extrai duplamente contribuições dos trabalhadores. Por isso, a tendência é para a continuidade do desmonte das políticas sociais; a orientação é para a focalização e a seletividade, com impulso à gestão por meio do *mix* público-privado e organizações sociais do setor público não estatal.

## **A disputa pelo fundo público e a política social: uma equação possível?**

A disputa pelos recursos do fundo público<sup>4</sup> impacta na configuração da política social, tendo em vista que seria o Estado o responsável por assegurar os direitos sociais e do trabalho. No contexto atual de acumulação capitalista, o capital portador de juros, agente privilegiado de sucção do fundo público por meio de títulos e, especialmente, da dívida pública, opera com mais força no sentido de pressionar a contrarreforma do Estado e, consequentemente, a reconfiguração da política social.

A lógica da financeirização imposta pelo capital como sopro para a saída de suas crises, mais constantes após 1970, vai encontrar no fundo público o aporte necessário e imprescindível. A formação e distribuição do fundo público vai estar no centro das políticas de ajuste fiscal e da correlação de forças entre capital e trabalho. A dívida pública ganha expressão, nesse contexto, por tornar o próprio Estado um investidor e negociador de títulos públicos, além de criar mecanismos que favoreçam a sucção do fundo público pelo capital financeiro.

No Brasil, é possível afirmar que os recursos do fundo público não têm diminuído; ao contrário, há um aumento expressivo na arrecadação via impostos regressivos e uma

---

4 Sobre este assunto ver: Behring (2008; 2010; 2012); Salvador (2010; 2012); Brettas (2020).

alta taxa tributária. Porém, esse aumento também expressa, em contrapartida, uma divisão bastante desigual do fundo público entre capital e trabalho. Ou, como afirma Behring (2008, p. 43): “[...] a política real é a de redirecionar (e atenção, não diminuir!) o fundo público como um pressuposto geral das condições de produção e reprodução do capital, diminuindo sua alocação e impacto junto às demandas do trabalho”.

De acordo com Granemann (2011), o uso do fundo público pelo capital talvez seja, nos tempos presentes, a contratendência<sup>5</sup> mais forte para incidir no aumento da taxa de lucro. Para Behring (2010, p. 32), “[...] o fundo público tem um papel estrutural no circuito do valor, criando contratendências à queda da taxa de lucro, atuando permanente e visceralmente na reprodução ampliada do capital”. O argumento falacioso de crise do Estado e, portanto, da sua impossibilidade de prover políticas sociais universais, justifica a diminuição dos investimentos com a proteção social, bem como abre mais espaço para que o capital avance sobre o fundo público.

A contrarreforma do Estado brasileiro, iniciada a partir da década de 1990, representou mais um momento de derrota do trabalho e de vitória do capital na disputa pelo fundo público. As políticas de ajuste fiscal, defendidas como moralização do Estado, fazem parte de um projeto concebido mundialmente pelos detentores do capital e seus representantes para garantir que os recursos públicos fiquem livres para a apropriação dos capitais.

Um fator preponderante para a implementação das políticas de ajuste fiscal nos países de economia dependente tem sido o crescimento exacerbado da dívida pública. Essa forma peculiar de remuneração do capital financeiro mundializado tem atuado fortemente sobre a formação e distribuição do fundo público no Brasil. Tanto as legislações quanto as contrarreformas liberam a parte do orçamento que serve aos encargos e juros da dívida pública e limitam os investimentos com as políticas sociais.

O endividamento público estrondoso foi uma peça-chave para o desenvolvimento do neoliberalismo, pois a dívida pública se tornou o caminho para a pressão fiscal dos organismos multilaterais, já que a “reforma” do Estado se tornou um critério para inserção no mercado e liberalização de crédito. “Uma das principais funções das intervenções do Estado e das instituições é orquestrar desvalorizações para permitir que a acumulação por espoliação ocorra sem desencadear um colapso geral” (Harvey, 2014, p. 126). Ou seja, interesses capitalistas estão na essência das ações dos organismos multilaterais, a contrarreforma do Estado pautada em valores neoliberais contribui para o redimensionamento

---

5 Marx (1988) aponta seis elementos para evitar a queda da taxa de lucro: elevação do grau de exploração do trabalho; compressão do salário abaixo de seu valor; barateamento dos elementos do capital constante; superpopulação relativa; comércio exterior e aumento do capital por ações. Além desses elementos, o fundo público também se constitui como mecanismo imprescindível para amortecer os efeitos das crises para o capital.

dos recursos públicos, que passa a contribuir com a valorização do mercado financeiro e, portanto, com a reprodução ampliada do capital através do pagamento da dívida pública.

A Auditoria Cidadã da Dívida Pública<sup>6</sup> tem demonstrado ao longo dos anos que a divisão do fundo público brasileiro tem privilegiado o pagamento da dívida pública que fica com cerca de 50% de todo o orçamento do Estado em detrimento das políticas sociais. Além desse montante aviltante da parcela do fundo público brasileiro que vai para os rentistas da dívida pública, o país é também um dos que paga os maiores juros mundialmente.

Para garantir a credibilidade dos investidores, a palavra de ordem é ajuste fiscal que lança os países em uma situação de vulnerabilidade social/econômica, aprofundando as relações de dependência. Ao passo que a política de juros atrai investimentos estrangeiros, ela provoca uma redução nos gastos públicos, paralisa a produção e desvaloriza a moeda (Salama; Camara, 2005). Como argumenta Harvey (2014), a liberalização não produz uma situação harmoniosa, mas desigualdade social e instabilidade econômica.

É nesse sentido do aprofundamento da desigualdade social que diversas contrarreformas serão implementadas no âmbito das políticas sociais com o intuito de alargar o espaço do mercado via privatizações. A preservação do fundo público para o capital financeiro vem acompanhada de medidas jurídicas, legislativas e políticas que permitem desobrigar o Estado do atendimento das necessidades sociais das trabalhadoras e trabalhadores. No bojo dessas medidas, a contrarreforma da previdência social aparece como urgente e inevitável.

## Desafios para a política de Previdência Social

O Estado, guiado pela política neoliberal, tem tratado de racionalizar os recursos para as políticas sociais e ampliar a fatia do orçamento público que fica disponível para os credores da dívida pública. Nesse sentido, a Previdência Social tem sido uma das políticas que mais fortemente sofreu impacto do neoliberalismo, por meio de um processo intenso de contrarreformas.

Como já apontado, as contrarreformas na Previdência Social se materializam na retirada de direitos das trabalhadoras e trabalhadores, cuja gênese é a necessidade do capital portador de juros – com a intensificação da financeirização mundial da economia – de ver, na citada Previdência Social, um nicho importante de recursos a serem canalizados para o mercado financeiro: seja ampliando a previdência privada e/ou mesmo remunerando

---

6 A Auditoria Cidadã da Dívida é uma associação criada em 2000 a partir de um plebiscito popular e que tem como um dos objetivos realizar, de forma cidadã, auditoria da dívida pública brasileira, interna e externa, federal, estaduais e municipais. Para acompanhar a auditoria basta acessar: <https://auditoriacidada.org.br/>.

bancos e instituições financeiras com dinheiro das aposentadorias e pensões. Nesse processo intenso de contrarreformas, especificamente, nos anos de 1998, 2003, 2012, 2015 e 2019, a Previdência Social sofreu seus maiores impactos.

Desmontar a Previdência Social foi um passo determinante para transformar o Brasil numa plataforma de valorização financeira, como afirmou Paulani. Para a autora, a partir dos anos 1990, o Brasil foi desafiado pelo capital financeiro internacional a tornar-se atrativo e, para tanto, uma série de medidas de ajustes foi necessária, incluindo nesse pacote a Previdência Social.

Na questão previdenciária, havia mais um sério obstáculo para que o país se integrasse de imediato na nova etapa de mundialização financeira. Nosso sistema previdenciário era marcado pelo regime de repartição simples, caracterizado pela solidariedade intergeracional e pela posição do Estado como seu principal ator. Esse sistema não combinava com os novos tempos, não só por conta do peso inaceitável dessas despesas no orçamento público, como pela falta, sentida no setor privado, de um mercado substantivo e promissor, até então praticamente monopolizado pelo Estado. (Paulani, 2008, p. 95).

A necessidade de impor novas regras para as aposentadorias e reestruturar a política de Previdência Social fez parte do pacote de medidas exigidas pelo grande capital para transformar o país numa – diz a autora – plataforma de valorização financeira. Abrir a previdência ao mercado de capitais tornou-se garantia de que o país estava preparado para expandir e diversificar esse mercado e, ademais, estava disposto a manter os compromissos de superávit primário e pagamento dos encargos da dívida pública.

Porém, o que a aparência ideologizada apresenta como justificativa para as “reformas” da Previdência Social é o argumento do déficit previdenciário que levaria a uma insustentabilidade dela. O déficit é produzido, tendo por objetivo convencer as trabalhadoras e os trabalhadores que as “reformas” são inevitáveis e que somente estas garantiriam a continuidade da Previdência Social para as futuras gerações. Um projeto eminentemente do capital é posto como de interesse dos trabalhadores e das trabalhadoras num exemplo clássico do que Marx elaborou como ideologia, especificamente, mistificação da realidade.

Historicamente, os recursos arrecadados pela Previdência Social com contribuição dos trabalhadores e trabalhadoras, dos empregadores e do Estado estiveram em disputa entre capital e trabalho e foram grandemente utilizados pelo Estado para favorecimento do capital sob o discurso da necessidade de desenvolvimento econômico do país. É importante essa ressalva para lembrar que a arrecadação da Previdência Social, no regime de repartição, não fica guardado como poupança, mas sim passa a ser injetado na movimentação econômica do país.

A primeira grande contrarreforma da Previdência Social aconteceu em 1998, consolidada na EC nº 20/98, e aprovou, dentre outras mudanças: a alteração do tempo de serviço por tempo de contribuição; o teto para as aposentadorias; o fim da paridade e integralidade; a instituição do fator previdenciário para fins de cálculo das aposentadorias. As contrarreformas que vieram depois já iriam recair sobre uma Previdência Social rebaixada e precarizada, aprofundando o quadro regressivo.

A EC nº 41/2003, regulamentada pela Lei nº 12.618, vai incidir de forma mais incisiva na previdência do regime geral dos servidores públicos federais com a regulamentação do teto das aposentadorias e pensões, instituição de cobrança da contribuição de aposentados e pensionistas para a previdência e aprovação da instituição da previdência complementar que foi regulamentada, em 2013, criando o Fundo de Pensão dos Servidores Públicos Federais (Funpresp). Em 2015, mais uma mudança na Previdência Social afetou diretamente o direito à pensão que deixou de ser vitalícia e passou a ser por uma regra escalonada que vai estabelecer o prazo para recebimento da pensão de acordo com a idade do cônjuge dependente.

A contrarreforma da Previdência Social de 2019 com a EC nº 103/2019 alterou ao mesmo tempo o Regime Geral de Previdência Social e o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Federais, além de instituir a obrigatoriedade de “reformas” pelos estados e municípios. Dentre outras medidas, a EC nº 103/2019 fixou uma idade mínima de aposentadoria de 65 anos para o homem e de 62 anos para a mulher; alterou o cálculo do benefício que iria se basear na média de todos os salários; reduziu o valor das pensões que passou a ser de 50% do valor do salário ou aposentadoria mais 10% por cada dependente.

As injunções das contrarreformas dizem respeito ao movimento do capital em busca de lucro que, por meio da financeirização, objetiva atrair capital portador de juros para os bancos e instituições financeiras, encontrando na Previdência Social um local privilegiado. A diminuição da previdência pública está aliada diretamente à expansão do mercado de previdência privada em suas diversas modalidades. Os fundos de pensão, em particular, se apresentam como investidores que arrecadam dos trabalhadores e trabalhadoras para investir em empresas lucrativas e, nesse sentido, alimentam o perverso sistema de ter trabalhadores e trabalhadoras a financiar o lucro. A vulnerabilidade dos fundos de pensão está associada ao movimento de crise e quebra de capitais que é próprio da dinâmica econômica do capitalismo. Não são raros os exemplos em que a falência de empresas significou também a falência de fundos de pensão.

Aliado a esse processo, vivenciamos também um avanço do capital financeiro sobre o dinheiro das aposentadas e aposentados, principalmente, via crédito consignado. Esse tipo de crédito conjugou sua justificativa em ser, por um lado, um negócio seguro para os bancos e instituições financeiras; por outro, um empréstimo com juros baixos para

os/as aposentados/as e pensionistas. O negócio se expandiu rapidamente ao ponto de ser apontado, após dois anos de implementação, pelo Banco Central, como a modalidade de crédito que mais cresceu no Brasil.

Podemos afirmar que o crédito consignado se tornou também uma forma privilegiada do capital se apropriar do dinheiro das aposentadorias e pensões para remunerar com juros os bancos e instituições financeiras. Esse processo atinge de modo mais forte os/as aposentados/as e pensionistas com aposentadorias menores e que hoje se encontram envolvidos no circuito de endividamento e empobrecimento. O crédito consignado passou a ser um novo achado do capital para avolumar o lucro bancário com dinheiro que circula no âmbito da Previdência Social. Essa também é uma das formas de violência contra a pessoa idosa que, dado o processo de envelhecimento, já se depara com uma série de restrições e em inúmeras situações em que são lesadas ou mesmo extorquidas e envolvidas num esquema perverso de expropriação financeira.

Como exposto, as contrarreformas incidiram negativamente na vida dos trabalhadores e trabalhadoras e em suas condições de aposentadoria e/ou beneficiados da Previdência Social. Significou, em linhas gerais, o rebaixamento dos seus benefícios, a restrição de vários direitos e a insegurança de uma aposentadoria pelo regime de capitalização.

## Considerações finais

A Reforma do Estado, embora tenha sido posta como estratégia para ampliação do um Estado Social no Brasil, em um pseudodistanciamento do neoliberalismo (Bresser-Pereira, 2017), tornou-se um importante instrumento para o leque de contrarreformas que se sucederam no cenário brasileiro nas últimas décadas. Em função de uma gestão por resultados e maximização do mercado, a classe trabalhadora tem arcado com o financiamento da dívida no processo de ajuste fiscal conduzido pelo Estado.

Como o projeto do capital é transferir a atuação do Estado para o mercado, a lógica financeira é desresponsabilizar o ente público de gerir as políticas sociais com os recursos públicos. Essa desmoralização do Estado é, na verdade, uma forma de alargar o fundo público em benefício do capital. O que se materializa com o neoliberalismo não é a redução da sua atuação, mas uma reorientação a serviço do capital financeiro e desse novo padrão de acumulação. Quando analisamos a conjuntura brasileira, um indicativo da análise é a aprovação da recente reforma tributária que materializa o aumento da arrecadação do fundo público e, como diria Oliveira (2003), a continuação da política distributiva em favor dos tentáculos do capital.

Apesar do discurso sedutor do neoliberalismo que coloca o crédito público como mediador do bem-estar social, o que vem se materializando é a sujeição do país a acordos

políticos que resultaram no seu endividamento e submetendo a capacidade de investimento nacional ao pagamento da dívida pública. O colapso da dívida passou a contribuir com a sangria dos recursos públicos para o financiamento da reestruturação produtiva.

Para garantir a credibilidade dos investidores, as palavras de ordem são: “reformas” e ajuste fiscal que lançam o Brasil em uma aguda situação de vulnerabilidade social/econômica, aprofundando as relações de dependência. Ao passo que a política de juros atrai investimentos, ela provoca uma redução nos gastos públicos com as políticas sociais (Salama; Câmara, 2005). Portanto, a liberalização não produz uma situação harmoniosa, mas sim, desigualdade social e instabilidade econômica.

Em suma, o direito à Previdência Social, previsto na Constituição Federal de 1988, é uma importante conquista das lutas populares presentes no período de redemocratização do Brasil, porém a sua efetivação foi paralelamente impactada pela agenda neoliberal, através da desregulamentação estatal e consecutivas contrarreformas no RPPS e RGPS. É necessário considerar que os recursos previdenciários são de grande relevância na composição do fundo público e possuem uma importância econômica histórica para o capital. Com isso, a arrecadação e distribuição dos recursos previdenciários encontram-se em disputa pelos anseios antagônicos da classe burguesa e da trabalhadora, essa tensão se acentuou com o contexto de recessão econômica e reestruturação do sistema capitalista.

A criação de novos nichos de acumulação foi uma das respostas encontradas pelo capital em seu processo de reestruturação na busca pela retomada das taxas de lucro. Desse novos nichos, destaca-se o processo mercantilização das políticas sociais. As mudanças que vêm ocorrendo no sistema público de previdência social têm uma relação direta com o projeto da classe burguesa que é a expansão da previdência privada, novo nicho de acumulação que responde aos anseios de um capital em crise com dificuldade de ampliar sua valorização. A análise das contrarreformas do sistema previdenciário brasileiro demonstra a relação entre a retração da política social de Previdência Social e a expansão da previdência complementar por capitalização.

**Contribuições dos/as autores/as:** todos os autores participaram integralmente da concepção, elaboração e revisão do manuscrito.

**Agradecimentos:** Não se aplica.

**Agência financiadora:** Não se aplica.

**Aprovação por Comitê de Ética:** Não se aplica.

**Conflito de interesses:** Não se aplica.

## Referências

BEHRING, E. R. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. *In: Crise do capitalismo e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2019.

BEHRING, E. R. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E. R.; SOUZA, G. Ultraneoliberalismo e fundo público: análise do orçamento das políticas públicas sociais e do ajuste fiscal em tempos de pandemia. *In: Trabalho e os limites do capitalismo: novas facetas do neoliberalismo*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020. Acesso em: 15 jun. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Distribuição da população por grandes grupos de idade*. Censo 2022. 2022. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/distribuicao-da-populacao-por-grandes-grupos-de-idade.html>. Acesso em: 1 abr. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Distribuição percentual da população por sexo. Censo 2022. 2022. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/distribuicao-da-populacao-por-sexo.html>. Acesso em: 1 abr. 2024.

BRASIL. *Lei nº. 8.842*, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Brasília, 1994. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8842.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm). Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.741*, de 1 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.741.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.741.htm). Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 95*, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm). Acesso em: 31 maio. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 132*, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm). Acesso em: 31 maio 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do Estado social. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/al/b3VNr8KRsgTBM4Hfktj3skn/>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRETTAS, T. *Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

CAMARA, M.; SALAMA, P. A inserção dos países em desenvolvimento na mundialização financeira. *In: CHESNAIS, F. A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005.

HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

LUPATINI, M. *Crise do capital e dívida pública*. In: SALVADOR, E. et al. (org.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

MARX, K. *O capital*. Vol. I. Tomo I. Trad. Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

PAULANI, L. *Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo, 2008.

PEREIRA, L. C. B. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, ano 50, n. 4, out./dez. 1999.

SALAMA, P.; CAMARA, M. Son peligrosos los pobres? Análisis económico y social de la violencia en America del Sur. *Ensaíos FEE*, Porto Alegre, v. 26, n. 1, 2005.

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

SALVADOR, E. O arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais. *Rev. Argumentum*, Vitória, v. 16, n. 1, jan./abr. 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/44218>. Acesso em: 15 jun. 2024.

SALVADOR, E.; RIBEIRO, I. R. Dependência, ciclo do capital e limites do fundo público no Brasil. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 164, n. 3, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/YM4nFBvNCDRZFbKSxM9n6pr/>. Acesso em: 15 jun. 2024.