

Transformismo do PT e contrarreforma da Previdência Social / *Transformism of the PT and contrarreforma of the Social Security*

JOANA IDAYANNE SILVEIRA MOREIRA¹
MARIA CRISTINA DE QUEIROZ NOBRE²

Resumo: O artigo discute as principais mudanças no sistema previdenciário, durante os governos petistas de Lula e Dilma. Estas seguiram a perspectiva da austeridade, sinalizando a continuidade, em linhas gerais, do projeto de contrarreforma da previdência iniciado por Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990. O modelo petista, contraditoriamente, adota iniciativas de inclusão precária da população mais pobre no sistema de Previdência Social, alternativas estas que referendam um padrão de proteção social pautado na figura do cidadão consumidor, ajustado à lógica de acumulação do capital na sua forma financeira. A perspectiva adotada pelos governos petistas difere sobremaneira de sua programática originária, resultando de crescente transformismo pelo qual passou o partido ao longo de sua trajetória até chegar à Presidência da República, em 2003.

Palavras-chaves: Previdência Social; governos do PT; reestruturação regressiva.

Abstract: The article discusses the main changes of the social security system during the PT governments of Lula and Dilma. These followed the perspective of austerity, signaling the general continuity of the anti-reform project of social security initiated by Fernando Henrique Cardoso in the 1990s. The PT model contradictorily embraces initiati-

-
- 1 Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social do Instituto Nacional de Seguro Social, especialista em políticas públicas e mestre em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE).
 - 2 Assistente Social, mestre e doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará e pós-doutora pela Faculdade de Serviço Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Atualmente, atua como professora adjunta da Universidade Estadual do Ceará.

ves of precarious inclusion of the poorest population in the social security system, these alternatives that refer to a pattern of social protection based on the figure of the consumer citizen, adjusted to the logic of the cumulation of capital in its financial form. The perspective taken by the PT governments differs specially from its original program resulting from a growing transformism by which the party in its long way until arriving Presidency of the Republic in 2003.

Keywords: Social Security System; PT governments; regressive restructuring.

Os processos de contrarreforma da previdência restringem direitos sociais e tornaram-se pauta prioritária de governos neoliberais, redefinindo seus níveis de participação no enfrentamento da “questão social”. Experiência, nesses moldes, ocorreu no Brasil, já em 1998 no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Essa primeira reforma previdenciária dificultou o acesso aos direitos sociais por parte de celetistas e estatutários.

Isto se deu em consonância com reformas na burocracia estatal iniciada nos governos anteriores, redefinindo funções do Estado em sua relação com o mercado e flexibilizando o seu poder de regular as relações de trabalho. Com mudanças administrativas e legislativas, operou-se gigantesca transferência de recursos públicos para o mercado, ao privatizar empresas estatais e liberar áreas sociais e setores estratégicos para a acumulação capitalista. Esses processos aconteceram sob o pretexto de enfrentar a inflação, o que requeria ajuste fiscal e estabilidade monetária. De fato, resultaram em melhores condições para a exploração do capital transnacional, com suporte do fundo público.

Como resposta ao avanço neoliberal, o novo século iniciou-se com contestações a esse modelo regressivo, possibilitando a eleição de vários governos populares e de centro-esquerda que confrontaram a política neoliberal nas ruas e nas urnas. Foi nesse clima de contestação às políticas neoliberais, na América Latina e em outras partes do mundo, que ganhou força a candidatura de Luíz Inácio Lula da Silva (Lula), em 2002. Esta seria a mais alinhada com a tendência de governos populares, embora não apresentasse projeto alternativo ao neoliberalismo.

ralismo e se mostrasse resignada ao consenso em torno da manutenção do ajuste fiscal e de outras estratégias para garantir a estabilidade monetária, como explicitada na “Carta aos brasileiros”, lançada às vésperas da eleição vitoriosa.

Em 2003, primeiros momentos da gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), o Brasil deparou-se com uma segunda reforma da previdência que, dessa vez, incidiu prioritariamente no regime próprio dos servidores públicos. Houve a extinção de direitos históricos como a aposentadoria integral por tempo de serviço e estipulou-se teto para o valor das aposentadorias; fortaleceu-se o fundo de previdência complementar por meio da criação do Fundo de Previdência Complementar do Servidor Público (Funpresp); e adotou-se a taxação dos inativos. Essas medidas referendaram “[...] outra concepção de seguridade social, cujos protagonistas deixam de ser o cidadão e o Estado, para incluir a figura do indivíduo consumidor e das instituições do mercado”. (MOTA, 2011, p. 140).

O modelo de gerenciamento regressivo da política previdenciária adotado pelo PT deve-se à sua guinada ideológica, sacrificando histórica postura em defesa de direitos sociais, o que ocorreu na perspectiva da austeridade fiscal própria do neoliberalismo e seu caráter rentista. Neste artigo, discutiremos o transformismo que afetou este partido, desde sua origem com referência genérica ao socialismo, a programática em defesa da justiça social e da ética na política que marcou a campanha de 1989 em disputa com o projeto neoliberal de Fernando Collor de Mello, a renúncia à postura mais radical no combate à dívida externa e, finalmente, a adesão à perspectiva de estabilidade monetária na campanha vitoriosa de 2002. (SADER, 2009).

Em segundo momento, analisaremos a política previdenciária dos governos de Lula, apontando as mudanças que deram continuidade ao projeto de contrarreforma iniciado por FHC, na década de 1990, mesmo que tenha incluído de modo precário parcelas pobres da população. Tal avaliação se pauta também na reforma previdenciária do governo Dilma Rousseff, segundo momento dos governos do PT. Isto ocorreu alguns meses antes de seu *impeachment*, processo que solapou as bases da democracia brasileira e criou quadro de crise política e institucional da própria República.

O Partido dos Trabalhadores e seu transformismo

Compreender as opções do PT, na gestão da política de Previdência Social, exige entender um projeto societário que passou por profundas transformações até assumir a forma de governo em aliança com setores da política tradicional e forças sociais vinculadas ao agronegócio exportador e ao capital rentista. Assim, faremos resgate histórico da origem, amadurecimento e transformação ideológica do partido que “[...] encontrou sua forma de ser na reunião dos contrários”. (VIANA, 2011, p. 29).

O PT surgiu na cena política, no início da década de 1980, quando a ditadura civil-militar entrava em fase de declínio e em meio à retomada da contestação política da sociedade. Nesse contexto, o PT canalizou, na formação de suas bases, segmentos operários do setor moderno da economia situado no ABC paulista, movimentos de bairro que se organizaram desde fins da década de 1970 e movimentos do campo na luta pela terra, com forte influência da Igreja Católica em sua versão da Teologia da Libertação. Completavam esse quadro amplos setores do funcionalismo público, do movimento estudantil e do movimento sindical urbano, além de intelectuais e segmentos de novos movimentos sociais, como o feminista.

A princípio, o PT constituiu-se em fenômeno político que buscava conquistar o governo, pela via eleitoral, com uma proposta de gestão anticapitalista e com viés socialista (IASI, 2006). O novo partido e seu líder operário, Lula, trouxeram para a luta coletiva a singularidade de cada trabalhador que vivia subjugado pelo sistema capitalista em sua versão autoritária de ditadura, representando a manifestação autêntica das classes trabalhadoras levada à frente pelos próprios trabalhadores. (GOULART, 2012).

No decorrer da década de 1980, o PT fortaleceu-se e legitimou-se na sociedade, conquistando o patamar de maior partido de esquerda do país. Após as derrotas eleitorais para a Presidência, em 1989 e 1994, ambas no segundo turno, esse partido começou a sinalizar uma transformação de ordem ideológica que redefiniria seus rumos nas décadas seguintes. Tal transformação refletia algumas questões internas e outras de ordem conjuntural: dificuldade de substituir os quadros de liderança que estavam envelhecendo e ou se afas-

tando das atividades partidárias; crescimento acelerado e aleatório do partido, sem a devida formação política; disputas internas pelo poder entre as correntes divergentes; e, no plano macro, a decadência mundial do socialismo real e a inflexão na dinâmica das lutas sociais com a reestruturação produtiva.

De força antissistêmica, o PT transformou-se primeiramente em força reformista, de caráter socialdemocrata, e, em seguida, ao longo da campanha eleitoral e no primeiro mandato de Lula, num híbrido de social-liberalismo hegemônico, com uma política externa soberana [...] e com políticas sociais redistributivas. (SADER, 2009, p. 81).

Cabe recordar como se chegou a esse ponto. Em 1992, logo após a renúncia de Collor, o vice Itamar Franco assumiu a Presidência da República. Diante dos ânimos aflorados do movimento pró-*impeachment* que ameaçava a instalação e legitimidade de seu governo, algumas iniciativas foram tomadas: realização de plebiscito sobre a forma e o sistema de governo (1993); aproximação com Lula e a cúpula do PT para firmar compromisso com a governabilidade, condição que viabilizou a continuidade da política neoliberal iniciada por Collor. Ao fazê-lo, o PT tinha a intenção de ampliar suas alianças para tornar-se alternativa de poder, mesmo que implicasse seguir novo rumo “[...] a experiência do PT é um excelente exemplo do movimento de constituição de uma classe contra a ordem do capital que acaba por se moldar aos limites da ordem que queria superar [...]”. (IASI, 2006, p. 359).

O governo de Itamar Franco criou o Plano Real, alcançando a estabilidade monetária e o controle da inflação, elementos decisivos para a eleição de seu ministro Fernando Henrique (FHC) nas eleições presidenciais de 1994, contrariando as pesquisas do Ibope que davam vitória a Lula, no primeiro turno (43% contra 17% de FHC).

Em 1998, a reeleição de FHC contabilizava a terceira derrota consecutiva de Lula, nas eleições presidenciais. Esta derrota foi decisiva para o futuro do PT no sentido ideológico e de sua crescente institucionalização com aprofundamento de alianças com setores mais conservadores da sociedade.

A cúpula do PT, cujo porta-voz foi o seu presidente José Dirceu, apostava na moderação dos programas e na ampliação de alianças em

direção ao centro, alinhando o partido em um direcionamento denominado de centro-esquerda. A opção desagradava inúmeros militantes que propunham a continuidade do Projeto Democrático Popular de horizontes socialistas, provocando, pois, uma cisão profunda na corrente que defendia a Revolução Democrática.

As fissuras internas do partido, o banimento da ala mais revolucionária e essa perspectiva de alianças do PT, instituindo um claro compromisso com a governabilidade posta, já seria o prenúncio do que viria nos próximos anos e nas próximas eleições. O PT já não era o mesmo, como identificado em pesquisa com delegados do congresso realizado em 2000.

[...] 70% dos participantes não tinham militância de base, mas estavam inseridos em outros tipos de estrutura (organização do partido ou de sindicatos, assessoria parlamentar, empresas estatais, governos etc.). Além disso, a idade média havia sofrido um sensível aumento e refletia um ser social bastante distinto daquele que fundou e compôs o partido ao longo, pelo menos, da década de 1980. (SADER, 2009, p. 77).

Por sua vez, enquanto a perspectiva neoliberal consolidava-se amplamente no país, o PT foi fazendo as adequações que conduziriam a matriz do primeiro governo Lula. Um dos elementos foi o reconhecimento do déficit público e sua relação com a inflação, como temas fundamentais e até então tidos como secundários. O mais significativo, porém, foi a mudança de posições quanto à dívida externa, saindo de postura inicial favorável ao não pagamento, passando pela defesa da suspensão com auditoria da dívida até firmar o compromisso de seu pagamento na “Carta aos brasileiros”. Crescentemente, o partido caminhou para incorporar o consenso pela estabilidade monetária e a independência do Banco Central. Ademais, o governo Lula anunciou, nos primeiros momentos, o objetivo de realizar a reforma tributária e a da previdência. (SADER, 2009, p. 84-85).

É importante salientar que durante as duas gestões de Fernando Henrique, o PT, mesmo com seu transformismo, protagonizou importante papel como oposição política, travando lutas pelos direitos trabalhistas e sociais, contra a abertura exacerbada dos mercados e contra as privatizações das estatais. O seu protagonismo na votação da reforma

previdenciária de 1998 foi fundamental para desacelerar a mercantilização do sistema protetivo, bem como para garantir a manutenção dos direitos previdenciários historicamente conquistados pelos trabalhadores. O mesmo não ocorreu ao propor a reforma previdenciária de 2003, resgatando pautas regressivas de direitos e que foram repudiadas por parte do partido.

A política previdenciária no governo Lula: dilemas e contradições

No âmbito do governo federal, e em sua nova relação com o Congresso, os petistas revisaram a abordagem da política previdenciária voltada para a universalização e fortalecimento da cidadania, passando a defender o caráter de seguro e de condicionalidades restritivas. Avançava-se na mercantilização da política previdenciária, ao adotar a agenda do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e dos arautos do capital financeiro com relação aos fundos de pensão. (MARQUES; MENDES, 2004).

A mudança de postura gerou grande divisão na bancada do PT e em suas bases sociais. Os deputados mais afinados com o bloco majoritário defendiam extensas e austeras reformas sociais, anunciando-as como necessárias para o crescimento econômico e equilíbrio das contas do Estado, apoiando integralmente o texto da reforma previdenciária de 2003. Já os que votaram contra foram imediatamente reprimidos, submetidos a ações disciplinares e expulsos do partido.

O conteúdo da reforma do governo Lula penalizou principalmente os servidores públicos ao extinguir a aposentadoria integral, embutir previdência complementar e taxar os inativos. A despeito do impacto da reforma, o PT não se preocupou em realizar discussão clara e coletiva com as entidades de classe para saber a opinião dos trabalhadores sobre a reforma e, ainda, usou a mídia para aplicar meias-verdades e distorcer as informações sobre o déficit previdenciário, fortalecendo a cultura de crise em consonância com a manutenção do padrão burguês de exploração com os custos no trabalho.

Nos anos seguintes, algumas iniciativas foram tomadas para ampliar a cobertura previdenciária, integrando trabalhadores infor-

mais e desempregados no rol de segurados. Isto dava um tônus popular ao gerenciamento da política, ao tempo em que garantia a inclusão na base de financiamento do sistema de categoria expressiva na movimentação da economia, atenuando as perdas da receita previdenciária com a queda progressiva do trabalho formal.

Neste sentido, foram estabelecidas as seguintes iniciativas: Plano Simplificado da Previdência Social (PSPS), criado pela Lei Complementar nº 123, de dezembro de 2006, e regulamentado pelo Decreto nº 6.042, de 12 de fevereiro de 2007; Plano do Microempreendedor Individual (MEI), criado pela Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008; planos de participação previdenciária ligados ao Cadastro Único (CadÚnico) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), instituídos pela Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, que compõe a inclusão do contribuinte facultativo de baixa renda.

O PSPS visa a atrair trabalhadores informais (pessoa física) que têm dificuldades de recolher o percentual de 20% sobre o salário mínimo, assegurando alíquota de recolhimento reduzida a 11%.

O MEI abarca o universo de trabalhadores individuais que se legalizaram como pequenos empresários apresentando rendimento anual de até R\$ 60.000, atraindo pessoas que trabalhavam por conta própria para formalizarem sua situação previdenciária e trabalhista. O plano garante encargos reduzidos e facilitação para empréstimos, abrir contas bancárias e emitir notas fiscais. Estão submetidos à alíquota de 5% sobre o faturamento mensal da empresa.

A participação condicionada ao Cadastro Único prevê um percentual de contribuição sobre o salário mínimo também de 5%, com exigência do contribuinte atualizar seus dados a cada dois anos, para usufruto dos benefícios previdenciários. Além disso, não poderá ter renda própria e a renda de sua família terá que ser de até dois salários mínimos, critério mais rigoroso que aquele de baixa renda previsto na Política Nacional de Assistência Social (Pnas) que prevê até três salários mínimos.

As três formas de integração à Previdência Social exclui do segurado o direito à aposentadoria por tempo de contribuição e limita o

valor dos benefícios a um salário mínimo. A condição de contribuinte, dessa forma, reforça a ideia de Previdência Social baseada no seguro privado, na viabilidade financeira individual de cada cidadão, derruindo o caráter de seguridade proposto na Constituição de 1988. Trata-se de uma inclusão dentro dos limites do capital em sua ganância pelo fundo público, implicando na exclusão previdenciária de milhões de pessoas que não atendem nem mesmo aos patamares mínimos de contribuição e tampouco podem contar com o Estado.

Esta forma restrita de integração à previdência contempla a lógica de assistencialização/mercantilização da proteção social em curso desde meados dos anos 1990 e potencializado nos anos 2000 (MOTA, 2010), na qual o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) ficaria responsável pela cobertura previdenciária dos trabalhadores de menor faixa de renda, e os com maior renda são estimulados a adquirir planos de previdência privada.

O ajuste fiscal e a austeridade na condução da Previdência Social no governo Dilma

A conclusão do segundo mandato do presidente Lula ocorreu em meio a pressões políticas de setores do grande capital, sobretudo devido à política externa mais autônoma e articulada com o bloco do Mercosul e o Brics,³ em detrimento do antigo alinhamento aos interesses comerciais dos Estados Unidos. O governo Lula, sem dúvida, havia dado continuidade às políticas neoliberais fundamentais, mantendo a perspectiva de estabilidade monetária, juros altos, superávit fiscal, manutenção de sistema tributário regressivo, independência do Banco Central, dentre outras. Por sua vez, também se apresentou como governo híbrido, incorporando uma linha neodesenvolvimentista com resultados na elevação do emprego formal, política de reajuste salarial atrelada ao crescimento do PIB e com ganho real para os trabalhadores, expansão de políticas sociais redistributivas e importante aumento da rede pública federal de ensino superior e técnico. E ainda, realizou significativa recomposição da estrutura burocrática do Estado e freou

3 Articulação que envolve os países emergentes (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) alinhados com interesses comerciais, construção de banco de desenvolvimento, acordos de cooperação e outros.

as privatizações (SADER, 2009, p. 84). Estas últimas ações estavam na contramão do ajuste realizado pelos governos anteriores.

A realização do próprio governo implicou não apenas o alinhamento com partidos de centro, como já referido, mas foi preciso avançar em acordos para manter uma base governista afinada aos seus propósitos. A despeito da alta popularidade do presidente Lula e sua consequente influência nas eleições de aliados, era necessário o apoio no Congresso para que se viabilizasse o governo. O recurso usado foi o costumeiro esquema da política brasileira do “toma lá, dá cá” (distribuição de cargos, recursos por meio de emendas e de projetos etc.), assim como o financiamento de campanhas de aliados políticos via contribuições não declaradas à Justiça Eleitoral, ou mesmo o repasse direto de recursos a parlamentares. Este foi o mote para a direita atacar os governos petistas e impulsionar processo jurídico que ficou conhecido como “mensalão” e que levou à queda e posterior prisão do poderoso ministro da Casa Civil José Dirceu, assim como à prisão de outros líderes importantes do PT como o deputado José Genoíno e o tesoureiro Marcos Valério.

Mesmo tensionado pelo “escândalo do mensalão”, amplamente explorado pela mídia, o PT se lançou em busca do terceiro mandato presidencial. No rastro da popularidade de Lula, Dilma Rousseff, a guerrilheira do período da ditadura civil-militar, venceu a eleição com esmagadora votação contra o adversário José Serra, do PSDB. O feito não se repetiria na reeleição em 2014, quando obteve apertada vantagem de 3% sobre o também candidato do PSDB, Aécio Neves. A disputa política não se encerrou com o pleito daquele ano e tampouco a disputa de projetos ficaria restrita ao ambiente parlamentar, tornando o confronto pela Presidência ameaça à democracia. Logo, os derrotados nas urnas requereram recontagem dos votos e também pediram a cassação da chapa Dilma e Michel Temer, com alegação de irregularidade nas contas de campanha. Foram os primeiros episódios de desgastante processo que consolidou um golpe jurídico-parlamentar, na forma de *impeachment* da presidenta eleita, contando com empenho de grandes empresas de mídia e manifestações de ruas organizadas sob o pretexto de combate à corrupção.

O primeiro governo de Dilma foi marcado por oscilações em termos programáticos, tendendo a ampliar a perspectiva neoliberal de

apego à estabilidade monetária e superávit primário, ao mesmo tempo em que buscava alavancar a economia em cenário de crise econômica mundial. Inicialmente, buscou desacelerar a economia, com medidas restritivas. Com a queda vertiginosa do crescimento econômico, o novo governo acabou por adotar medidas que priorizaram investimentos com subsídios estatais e procurou rebaixar os juros a partir de taxas menores dos bancos públicos. Mesmo com os estímulos, houve queda do crescimento no segundo ano de governo e a inflação começou a preocupar com taxa de 6%. No terceiro ano do primeiro mandato, Dilma enfrentou vertiginosa queda de popularidade e teve dificuldades em responder aos protestos de junho de 2013, com toda a heterogeneidade que as ruas demonstravam. Anunciavam-se nesses protestos a tendência que o Brasil passaria a viver nos anos seguintes como um país dividido entre o “verde e amarelo” e o “vermelho”, uma polarização, de fato, entre setores mais conservadores, alguns de caráter fascista, e outros progressistas em suas múltiplas expressões. Por sua vez, a presidenta mostrava cada vez mais dificuldade em administrar as relações com o setor político “profissional”.

Nesse quadro complexo, Dilma partiu para a disputa do segundo mandato prometendo manter as conquistas sociais que tinham caracterizado os governos do PT. Como já explicitado, a vitória eleitoral foi extremamente apertada e antes mesmo de compor o novo governo foram tomadas medidas de contingenciamento do orçamento. A política de austeridade levou a crescente desgaste do governo devido à mudança de rota do que fora apresentado na campanha eleitoral. Ao mesmo tempo, Dilma enfrentava condições adversas com cenário de crise que atingia importante parceiro comercial, a China, a queda do preço do petróleo no mercado mundial e o próprio esgotamento do modelo de consumo interno alavancado pelos governos petistas, com crescente endividamento de estratos médios da população e sem alteração nas bases das desigualdades brasileiras, tanto em termos de propriedade quanto de sistema tributário.

A essa altura, o governo e o próprio PT mostravam-se cada vez mais reféns das alianças com o PMDB, forçados a ampliar a participação deste partido no quadro ministerial. Ainda assim, as dificuldades políticas continuavam no Congresso com uma “pauta fechada” para as demandas do governo, forma de pressão política que teve um protago-

nista importante: o presidente da Câmara Eduardo Cunha, integrante do PMDB que estava envolto em escândalos de corrupção e esperava escapar da abertura de processo ético com apoio do PT, o que não ocorreu. Por sua vez, crescia o desgaste tanto do governo como de lideranças do PT com os processos de investigação de antigos membros de seus governos e de parlamentares investigados pela Lava-Jato que tinha como foco os desvios de recursos da Petrobras. O desfecho de todo esse processo foi a cassação do mandato da presidenta, como já referido, a despeito de haver comprovação de crime de responsabilidade ou mesmo suspeita de que estivesse envolvida nos escândalos de corrupção. Predominou, na argumentação parlamentar, o suposto crime de responsabilidade da presidenta por ter autorizado créditos complementares ao orçamento sem a devida autorização do Congresso e também pelo “conjunto da obra”, expressão que sintetizava a insatisfação de parlamentares com a condução do governo.

O cenário político que envolveu a primeira gestão de Dilma, e as consequências políticas posteriores com perda de apoio popular e de aliados parlamentares, tornam-se importantes para elucidar as medidas quanto ao sistema previdenciário. De fato, a crise fiscal do Estado e o desequilíbrio das contas públicas constituíram o grande argumento em favor da redução das despesas previdenciárias, criando, portanto, um ambiente político e social, do ponto de vista de setores conservadores, propenso à implementação de diversas medidas de ajuste econômico. Estas significaram perdas reais no acesso aos direitos sociais dos trabalhadores e recolocaram as manobras governamentais em uma plataforma neoliberal mais ortodoxa do que a disposta no governo Lula.

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

Segundo Salvador (2015), em 2010, último ano do governo Lula, as renúncias fiscais já representavam um gasto tributário de R\$ 184,4 bilhões, ou seja, 3,6% do PIB. A partir do governo da presidenta Dilma, tais gastos apresentaram salto expressivo, representando 4,76% do PIB e comprometendo 23,04% da arrecadação tributária federal. Outros desfalques ao fundo público resultaram das desonerações tributárias temporárias pela redução do IPI da linha automobilística e linha branca, além da execução do “Brasil Maior”. Este programa, cujo argumento era aumentar a competitividade da indústria nacional, expandiu progressivamente as desonerações tributárias. De fato, promoveu-se um conjunto de incentivos às empresas privadas que caracterizaram generoso socorro diante da crise global do sistema capitalista, como exemplo a substituição da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de pagamento (20% do INSS) de 15 setores da indústria para alíquotas de 1,5% e 2,5%, sobre o faturamento bruto das empresas, resultando em renúncia estimada em 7,2 bilhões.

A política de desoneração caracterizou-se como irresponsabilidade fiscal do governo Dilma quanto ao orçamento do fundo público e, conseqüentemente, sobre o financiamento das políticas sociais (SALVADOR; SILVA, 2015). Com a redução do orçamento do fundo público e a não obtenção do crescimento econômico esperado, houve aumento do desequilíbrio econômico do país e enfraquecimento das fontes de financiamento da seguridade social, gerando pressão para novo ajuste fiscal por meio de medidas que burocratizaram o acesso aos benefícios sociais e sacrificaram os trabalhadores.

Dentre estas, merecem destaque as Medidas Provisórias nº 664 e nº 665, atualmente transformadas nas Leis nº 13.135/2015 e nº 13.134, respectivamente, e que representaram a continuidade da contrarreforma previdenciária iniciada no governo FHC, com a Emenda nº 20/98. Medidas impostas autoritariamente, sem nenhum diálogo com a sociedade e que limitaram o acesso ao direito, ao criar regras mais burocracias e reduzir os valores dos benefícios, com claro prejuízo ao trabalhador.

A MP nº 664 alterou a legislação que trata do plano de benefícios da previdência, mudando as regras da pensão por morte, do auxílio-reclusão e do auxílio-doença. A partir desse ato, a pensão por morte, antes isenta de carência, passou a exigir tempo mínimo de contribuição

(18 meses) e tempo mínimo de casamento e/ou união estável (24 meses), sendo extinta sua vitaliciedade indiscriminada e o tempo de duração do benefício condicionado à expectativa de sobrevida do dependente (cônjuge/companheiro). Quando o segurado só atende a um dos critérios (tempo de contribuição ou tempo de relacionamento conjugal), seu dependente terá direito ao benefício por um período de quatro meses, cessando imediatamente a pensão após esse período. A exceção a estas regras é para os casos em que o segurado estiver em gozo de auxílio-doença ou de aposentadoria por invalidez, ou ainda, quando ocorrer a morte por acidente do trabalho e doença profissional ou do trabalho. As mesmas regras da pensão por morte foram aplicadas ao auxílio reclusão, que, além destas, manteve o critério de baixa renda.

Já o auxílio-doença passou por algumas alterações quanto ao período de afastamento, que deveria ser pago pela empresa – antes eram os primeiros 15 dias de afastamento; depois da medida, os 30 primeiros dias. Após esse período, caso mantivesse a incapacidade, o segurado passaria a receber sua remuneração pelo INSS. Com essas alterações abriu-se, também, a possibilidade de a perícia médica ser realizada na própria empresa, por meio de convênio e sob supervisão da perícia médica do INSS, cabendo ao médico da empresa decidir sobre a concessão do afastamento para tratamento de saúde do segurado. Sobre o valor do benefício, a mudança versou sobre o tempo considerado para cálculo, que antes era todo o período contributivo desde junho de 1994, tendo por parâmetro os maiores salários. Com a nova medida, passou a ser o valor dos 12 últimos salários de contribuições.

Tais mudanças no auxílio-doença, sob pretexto de gerar economia para o orçamento da Previdência Social, representaram profundo desrespeito à Política Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho (PNSST), pois além de não terem sido construídas e negociadas nos espaços de controle social, transferiram poderes ao setor patronal no que se refere à saúde do trabalhador. Isto é, ao permitir a realização das perícias médicas dentro das empresas (até então atribuição pública do Estado) e ao postergar para trinta dias a transferência do segurado para o INSS, estas medidas fragilizaram a PNSST e tornaram os trabalhadores mais vulneráveis perante seus patrões. Isso acontece porque são ações que facilitam os mecanismos de subnotificação de doenças e acidentes relacionados ao trabalho, visto que garante tempo suficiente

para que as empresas ocultem as ocorrências. Com a queda dos registros de acidente e doenças relacionadas ao trabalho, a Previdência Social também perde, pois fica impossibilitada de cobrar políticas de prevenção e de promoção da saúde; as ações regressivas vão diminuir e haverá impactos desfavoráveis no Fator Acidentário de Prevenção (FAP), instrumento que pode multiplicar a contribuição paga pelas empresas na ocasião de acidentes de trabalho dos seus empregados. Além disso, tais medidas estimulariam as demissões sumárias de trabalhadores adoecidos, tornando o processo de adoecimento um fardo duplicado na vida deste, que, além de tratar a saúde, perde o emprego. “O mesmo empregador que adoce, acidenta e mata não deve ter o direito de atestar as suas próprias condições de trabalho. Isso deve ser atribuição legal e intransferível do Estado, do poder público”. (PREVITALE, 2015, p. 2).

Após ampla negociação no Congresso Nacional, iniciada logo após a publicação das medidas, com a participação ativa da CUT e demais centrais sindicais, as ações impostas pela MP nº 664 referentes ao auxílio-doença foram revestidas, retornando aos critérios de acesso anteriores aos de sua publicação.

A MP nº 665, por sua vez, alterou a legislação que trata do seguro-desemprego, do abono salarial (Leis nº 7.998/90 e nº 8.900/94) e do seguro-defeso (Lei nº 10.779/03), diminuindo o valor dos benefícios e tornando os seus critérios de acesso mais burocratizados, sem, contudo, considerar a atual situação do mercado de trabalho no Brasil.

Além das medidas antes citadas, a gestão petista aprovou e regularizou a previdência complementar do servidor público federal. Em 2012, foi criado o Fundo de Previdência Complementar (Funpresp). Este projeto limitou as aposentadorias dos servidores públicos federais ao teto do RGPS, orientando aqueles que ganham acima desse teto a aderir ao regime complementar de aposentadoria. Para garantir maior adesão entre os servidores e facilitar a administração dos recursos, a proposta da Funpresp previa a criação de três entidades de previdência complementar: a primeira destinada ao Poder Executivo, a segunda ao Poder Legislativo e Tribunal de Contas da União e a terceira destinada ao Poder Judiciário, preservando-se a autonomia e a independência entre os Poderes da República. Com isso, intentava-se tratar com isonomia os servidores da iniciativa privada e os servidores públicos

federais. A proposta era expandir a poupança interna e os mecanismos de financiamento de investimento no país, ao alocar recursos significativos em projetos de infraestrutura.

Da forma como foi apresentada pelo governo, a previdência complementar do servidor público federal seria uma alternativa para corrigir o “déficit previdenciário”, prometendo favorecer a economia interna por meio da constituição de poupança com os recursos depositados no fundo e melhorando as condições de aposentadoria do servidor, ao oferecer-lhe uma renda complementar ao teto do RGPS. Esta medida, no entanto, efetivou uma das propostas do governo FHC de equalizar por baixo os direitos dos servidores públicos aos demais trabalhadores cobertos pelo regime geral, sem, contudo, considerar as relações de trabalho diferenciadas que ocorrem entre os setores público e privado.

Ao longo da vida laboral, os servidores públicos com o mesmo nível de qualificação tendem a receber salários menores do que profissionais do setor privado, mas, em contrapartida, a aposentadoria integral proporcionaria uma equidade salarial entre os setores, tornando-se um dos principais atrativos do serviço público. Com a limitação da aposentadoria ao teto do RGPS, é possível que haja um esvaziamento do serviço público, com a migração dos melhores profissionais para a iniciativa privada, situação inviabilizada apenas em um quadro de extremo desemprego, no qual o Estado se constitui a única alternativa de ocupação.

A Funpresp é um “negócio de risco” (ANFIP, 2012), pois a única previsão é quanto ao valor das contribuições, estando o valor dos benefícios a depender da rentabilidade dos investimentos realizados. Desta forma, os participantes ficaram desprotegidos em caso de má administração do fundo. Outro ponto que merece nossa atenção é que a Funpresp está estruturada como uma fundação de direito privado, e não de natureza pública como o INSS. Assim, tem um viés voltado para o mercado, podendo se tornar uma máquina de capital para ser usada por bancos e instituições financeiras em transações e especulações que em nada favoreceria os seus filiados. Se o INSS é autarquia de natureza pública, responsável por gerir os benefícios dos trabalhadores da iniciativa privada, então por que os servidores públicos serão geridos por uma entidade de direito privado?

Por tudo isso, a reforma previdenciária da gestão petista dá continuidade ao projeto de FHC iniciado em 1998. É mais uma face da contrarreforma do Estado que se traduz em um conjunto de mudanças estruturais, antinacionais e antidemocráticas, regressivas em relação aos direitos dos trabalhadores.

Considerações finais

Ao analisarmos o gerenciamento das políticas públicas nos governos do PT, encontramos uma multiplicidade de elementos contraditórios que foi marca registrada deles em seus quase 13 anos de gestão, haja vista a política sintonizada com manutenção da hegemonia burguesa, mas com um apelo popular. Em outros termos, com neoliberalismo tensionado por parques compromissos populares, o PT empreendeu mudanças significativas nas políticas sociais garantindo ganhos substanciais nas parcelas da população de baixa e baixíssima renda.

Não podemos desconsiderar o perfil diferenciado, quando comparado à ortodoxia neoliberal, que se firmou na gestão petista, principalmente no segundo governo do presidente Lula (2006 a 2010). Todavia, a condução da política previdenciária esteve amparada em pilares que fortaleceram o caráter de seguro e a previdência como produto de mercado.

As medidas empreendidas para ampliar o acesso da população de menor faixa de renda à Previdência Social tiveram como objetivo incluir a parcela da população fora do mercado formal no sistema contributivo por meio de alíquotas mais baixas que as tradicionais, constituindo uma Previdência Social voltada para a população de baixa renda e redistributiva de benefícios nos valores mínimos. No entanto, desconsideraram a complexa situação do mundo do trabalho no contexto de aprofundamento da crise do capital, abandonando o princípio de universalidade da proteção social pelo viés do fortalecimento da cidadania conforme preceitos da Constituição de 1988 e individualizando a responsabilidade sobre a proteção previdenciária.

O espírito combativo que uniu forças com movimentos sociais para barrar temas da reforma previdenciária de 1998, não se fez ouvir em 2003, quando, para surpresa de muitos, o governo Lula trouxe as

pautas rechaçadas por iniciativas de seu próprio partido em 1998, aprovando-as sob o discurso, repetitivo e conservador, de reformar para equilibrar as contas do Estado.

A reforma de 2003 atingiu, com mais força, os servidores públicos, pela aplicação de medidas como o fim da aposentadoria integral, taxação dos inativos e regulamentação da previdência complementar, dificultando o acesso aos direitos previdenciários dos trabalhadores e estimulando a transformação da Previdência Social em produto de mercado ao fortalecer os fundos de pensões, capital privado, redirecionando o funcionalismo público e a população de renda mais alta para o mercado de previdência complementar.

No geral, podemos afirmar que as mudanças burocratizaram o acesso aos direitos previdenciários e dividiram o sistema público entre ricos e pobres. Assim, defendemos que as reformas previdenciárias propiciaram um processo de contrarreforma do Estado que penalizou os trabalhadores, reduziu o conceito de seguridade social e fortaleceu a lógica mercantil da política de previdência.

A despeito das respostas que os governos do PT tenham dado ao grande capital com continuidade da perspectiva neoliberal, subordinando a perspectiva de inclusão social ao consenso em torno da estabilidade monetária e de recursos de ajuste fiscal para gerar superávit primário e altas taxas de juros, tais governos sempre foram vistos com desconfiança pela grande burguesia dada a sua origem, suas bases sociais, ademais da popularidade e da capacidade de liderança do presidente Lula. Não por acaso, no processo de execração pública empreendida pela mídia e setores do Judiciário ao PT a partir dos escândalos do “mensalão” e do “petrolão”, o ex-presidente virou alvo privilegiado, uma necessidade de anular sua capacidade de liderança e pôr em ‘escanteio’ o largo espectro político do partido que ele ajudou a criar e se tornou liderança maior.

O Brasil pós-*impeachment* segue indefinido, acelerando-se as crises política e institucional que põem em cheque o futuro da democracia e da própria República. Na sequência da crise e nas condições políticas favoráveis ao governo ilegítimo do PMDB no Congresso, seguem proposições de mudanças constitucionais que, caso aprovadas, irão congelar recursos para a saúde e para a educação, durante vinte

anos, como previsto na PEC 241/55, ademais de realizar novas reformas previdenciária e trabalhista, enquanto sinalizam novos processos de privatização envolvendo empresas como a Petrobras, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, dentre outros. Em seu conjunto, tais proposições revelam a tendência de novo ciclo neoliberal no Brasil e de modo muito mais predatório.

Os elementos já antecipados quanto a uma nova reforma previdenciária indicam significativa elevação do tempo de trabalho para acessar o sistema, bem como aumento das alíquotas de contribuição. Desta forma, anuncia-se novo ciclo de reformas neoliberais e com caráter mais destrutivo de direitos sociais.

A história está em aberto. Seu rumo será dado não apenas pela correlação de forças no Congresso, favoráveis a tais medidas regressivas, mas também pela capacidade das lutas sociais sinalizadas pelas ocupações de escola e universidades conduzidas por uma ampla juventude resistente, de greves de docentes em universidades federais e anúncio de outras de trabalhadores de vários setores, além do despertar de amplos segmentos sociais quanto ao caráter retrógrado do governo golpista e de suas medidas antipopulares.

Artigo submetido em 30 de novembro de 2016 e aceito para publicação em 23/01/2017.

Referências

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Anfip e entidades representativas consideram proposta de previdência complementar negócio de risco.** 2012. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/informacoes/noticias/ANFIP-e-entidades-representativas-consideram-proposta-de-previdencia-complementar--negocio-de-risco_19-03-2012>. Acesso em: 02/02/2016.

GOULART, Serge. **Sobre a origem e o desenvolvimento do PT.** Esquerda Marxista, 2012. Disponível em: <<http://www.marxismo.org.br/content/sobre-origem-e-o-desenvolvimento-do-pt>>. Acesso em: 21/01/2015.

IASI, Mauro Luis. **As metamorfoses da consciência de classe.** São Paulo: Expressão Popular, 2006.

MARQUES, R. M; MENDES, Áquilas. **O governo Lula e a contrarreforma previdenciária**. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300002>. Acesso em: 07/09/2014.

MOTA, Ana E. **Cultura de crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. A centralidade da Assistência Social na seguridade social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elizabeth (Org.). **O mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade, 4. ed. São Paulo: Cortez, p. 133-146, 2010.

PREVITALE, Walcir. **A Medida Provisória nº 664 e a saúde dos trabalhadores**. São Paulo: CUT, 11/02/2015.

SADER, Emir. **A nova toupeira**: os caminhos da esquerda latino-americana. São Paulo: Boitempo, 2009.

SALVADOR, Evilasio. **Renúncias tributárias e impactos na políticas sociais**. Brasília: INESC, 2015.

SALVADOR, E. S.; SILVA, M. L. L. Fundo público e as medidas provisórias nos 664 e 665: a contrarreforma da previdência em curso. **Política Social e Desenvolvimento**, v. 19, p. 24-47, 2015.

VIANA, Luiz Werneck. **A modernização sem o moderno**: análises de conjuntura na Era Lula. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira; Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.