

## As influências das agências multilaterais nas “reformas” da previdência social brasileira / *The influences of the multilateral agencies in the “reformation” of brazilian social security*

MILENA DA SILVA SANTOS<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente texto trata da influência das agências multilaterais nas chamadas “reformas” da previdência social no Brasil. Tem por objetivo analisar o percurso histórico das reformas realizadas nos últimos 20 anos, desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, até a mais recente proposta de “reforma” de Michel Temer. Para tanto, considera as relações orgânicas entre economia e política, como esferas constituintes da totalidade social, no processo de produção e reprodução da sociabilidade capitalista. Destaca as formas de atuação do Estado em auxílio ao grande capital no enfrentamento da crise econômica mundial, por meio da política de cunho neoliberal, implementando “reformas estruturais” nas políticas sociais dos países periféricos – inclusive no Brasil – sobre recomendações das agências multilaterais, principalmente do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Resultando na ampliação do espaço para atuação do mercado com os sistemas de Previdência Complementar Privada e redução dos direitos de milhares de trabalhadores.

**Palavras-chave:** previdência social; reformas; Estado; capital.

**Abstract:** The present text deals with the influence of multilateral agencies in the so called “reforms” of social security in Brazil. Its objective is to analyze the historic course of the reforms carried out over the last 20 years, from the government of Fernando Henrique

---

1 Assistente social e mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Alagoas.

Cardoso to Michel Temer's latest proposal for a "reform". To this end, it considers the organic relations between economy and politics, as spheres constituting the social totality, in the process of production and reproduction of capitalist sociability. It highlights the ways in which the State acts in support of big capital in facing the global economic crisis, through a neoliberal policy, implementing "structural reforms" in social policies in peripheral countries – including in Brazil – on the recommendations of multilateral agencies, especially the World Bank (WB) and the International Monetary Fund (IMF). Resulting in the expansion of the space for market action with the Private Supplementary Pension System and reduction of the rights of thousands of workers.

**Keywords:** social security; reforms; State; capital.

Atualmente, a questão da previdência social brasileira vem sendo apolêmica e discutida por diversos pesquisadores e técnicos da área do trabalho e das políticas sociais, com o propósito de compreender o significado das "reformas" que esta política vem sofrendo nas últimas décadas, e suas consequências para a classe trabalhadora.

Existe uma polêmica em torno de alternativas para a gestão do sistema previdenciário brasileiro em meio a atual crise econômica (de caráter mundial). Entendê-la nos remete à compreensão dos fundamentos do papel do Estado e de sua relação com a sociedade no modo de produção capitalista, e o espaço econômico e político destinado para a América Latina e o Brasil neste contexto.

Apesar do avanço conseguido com a Constituição Federal de 1988, no Brasil a implementação da política neoliberal se inicia na década de 1990, instaurando as chamadas "reformas estruturais" ou "ajustes estruturais" – estes são termos utilizados em referência às propostas das agências financeiras internacionais (ou multilaterais) para mudanças nas políticas econômicas, sociais e fiscais dos países periféricos com o objetivo de superar os desequilíbrios macroeconômicos, financeiros e produtivos ocorridos em escala internacional desde os anos 1970. Estas "reformas estruturais" trouxeram mudanças significativas na gestão e organização das políticas sociais brasileiras como um todo.

No que diz respeito particularmente à política de seguridade social de cariz universal, salienta-se o aspecto de que ela passou a ser alvo das propaladas “reformas”,<sup>2</sup> as quais repercutiram, sobretudo, sobre a política de previdência social. Estas “reformas” se mostram orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas engendrados no âmbito do Estado brasileiro (principalmente no aspecto político) são apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social. Assim sendo, devemos analisar as transformações significativas na base dessa relação economia/política para compreender os fundamentos das políticas sociais, em particular a previdenciária, tendo como referencial as influências propagadas pelas agências multilaterais neste processo.

### **As reformas anteriores da previdência social brasileira**

A política de previdência social no Brasil sofreu diversas alterações significativas nas regras de contribuição e acesso aos seus benefícios desde sua incorporação à Seguridade Social, por meio da Constituição Federal de 1988. Assim, destacamos que as ações das agências multilaterais influenciam direta ou indiretamente as reformas que a previdência social brasileira vem sofrendo nos últimos 20 anos. Pois há evidências que as propostas de agências, tais como Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), divulgadas em seus relatórios e documentos<sup>3</sup> sobre a saúde financeira dos países periféricos e condições das políticas sociais, tenham sido utilizadas como norteadoras de um processo de enxugamento dos gastos públicos para geração de superávit primário voltado ao pagamento de parte da dívida externa.

Observa-se que a “reforma da previdência” foi iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), por meio da EC 20/1998, salientando assim um governo de base neoliberal. Contudo, o contexto

---

2 Behring explica que as reformas, orientadas pelo neoliberalismo, são na verdade o que ela chama de “contrarreformas”, ou seja, reformas direcionadas em favor do mercado. Nas suas palavras: “[...] O desenvolvimento das políticas sociais esteve imbuído historicamente de um forte espírito reformista, sob pressão do movimento dos trabalhadores [...]. Contudo, em tempos de estagnação, reação burguesa e neoliberalismo, adentramos em um ambiente contrarreformista [...]”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 148).

3 Documentos publicizados nos sites das referidas agências.

ideopolítico que marcou a eleição do presidente Lula (2003-2011) e de sua sucessora Dilma Rousseff (2011-2016) demonstrava, aparentemente, um aspecto de descontinuidade dessas ações.

Destacamos que o primeiro desses governos foi liderado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que, apesar de defender uma linha “centro-esquerda”, implementou ações de cunho neoliberal, destacando-se as privatizações de empresas estatais, o início de programas de transferência de renda com características assistencialistas (Bolsa Escola, Auxílio Gás e Bolsa Alimentação) e as “reformas” das políticas sociais.

Os dois últimos governos, do Partido dos Trabalhadores (PT), que mesmo se desenvolvendo em meio a uma postura crítica ao reformismo dos partidos políticos socialdemocratas, buscou atuar através do “novo desenvolvimentismo” ou “neodesenvolvimentismo”, com um tipo de política econômica baseada em meta de crescimento da produção industrial e da infraestrutura, com participação ativa do Estado para ampliar o consumo. Porém, ambos os governos reafirmaram o compromisso do Estado brasileiro com o neoliberalismo e as “reformas estruturais” propostas pelas agências multilaterais citadas. Nos mandatos de Lula, a principal medida implementada na previdência social se materializou por meio da EC 40/2003. Já no Governo Dilma destacam-se as Medidas Provisórias 664/2014 e 676/2015 que ainda vêm sendo debatidas polemicamente entre os intelectuais da área.

Diante disso, observamos que o processo implícito em todo este novo dimensionamento apresentado às políticas sociais, principalmente no que se refere à previdência social, é muito mais amplo, havendo a necessidade do aprofundamento dos estudos relacionados a como as transformações nas políticas sociais se efetivaram na realidade, abordando ainda os aspectos fundamentais da intervenção do Estado – por meio da atuação das agências multilaterais – dentro da lógica de reestruturação do capital no processo de crise estrutural. Isto pode possibilitar a compreensão de um movimento contemporâneo que afeta diretamente a condição atual da classe trabalhadora e a garantia da efetividade de seus direitos.

Nesta perspectiva, é necessário buscar evidenciar os fatores determinantes das “reformas” na previdência social brasileira, que se operaram mediante Emendas Constitucionais e Medidas Provisórias presidenciais.

Referindo-se à Emenda Constitucional nº 20, que alterou o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), em 1998; e à Emenda Constitucional nº 40, que mudou o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos, em 2003, Mota (2007) compara essas reformas da previdência a uma verdadeira “crônica de uma morte anunciada” e demonstra que elas têm um caráter de execução pelo Estado brasileiro das principais exigências do Fundo Monetário Internacional e das orientações do Banco Mundial.

No interior desse dismantelamento da política previdenciária,<sup>4</sup> salienta-se o aspecto de que a previdência social vem sendo apontada como deficitária, em crise, fomentadora de privilégios para os funcionários públicos etc. Este discurso sobre a crise da previdência social brasileira foi responsável pela formação de uma ideologia que divulgou conceitos e prognósticos sobre a inviabilidade de um sistema de seguridade social público e universal, tal como o instituído na Constituição de 1988. O aspecto refere-se ao prognóstico da inviabilidade financeira e da impossibilidade de manutenção da previdência social pública, nomeada jornalisticamente de “crise da previdência social”, como principal argumento mobilizador da adesão dos trabalhadores às reformas da previdência social no Brasil. Desta discussão, são suprimidas informações sobre a fragmentação das fontes de financiamento da seguridade social, o uso indevido dos recursos da previdência no saneamento das contas públicas, a sonegação das contribuições à previdência e ao *superávit primário*.

### **Alguns elementos de análise**

Para compreender este processo é necessária uma apreensão teórica do movimento de transformação contemporânea da previdência social brasileira, por intermédio das ações neoliberais

---

4 Este processo foi nomeado por Delgado (2001), apud Mota (2007), como uma *contrarreforma*, considerado por Vianna (1998), apud Mota (2007), como um processo de *americanização da seguridade*, e por Mota (2007) como um movimento de *passivização* das conquistas históricas dos trabalhadores. Nessa direção, é oportuno reconhecer que a trajetória das reformas da previdência social brasileira resume fatores que envolvem as mudanças econômicas globais, a reforma neoliberal do Estado, as transformações no mundo do trabalho e os ajustes impostos nos acordos com os organismos financeiros internacionais.

promovidas pelo Estado, em seu auxílio ao capital no período de crise, utilizando as influências econômicas e políticas das agências multilaterais. Para tanto, será necessário analisar algumas categorias implícitas à problemática estudada, tais como: capital; Estado; crises econômicas; “questão social”; política social; reestruturação produtiva; financeirização; neoliberalismo; “reformas estruturais”; agências multilaterais; dentre outras. Assim sendo, podemos perceber que estas temáticas aparecem como objeto de debates entre os intelectuais das mais diversas vertentes teóricas.

De acordo com nossas análises, desde o momento em que as expressões da “questão social” e a luta da classe trabalhadora por melhores condições de vida e de trabalho passaram a ser uma ameaça à ordem capitalista estabelecida, as manifestações da “questão social” se tornaram alvo de intervenção estatal, minimamente durante a fase concorrencial do capitalismo, e de forma mais sistemática por meio das políticas sociais em sua fase monopolista.<sup>5</sup> Partimos do pressuposto de que essa forma de intervenção foi consequência do desenvolvimento do próprio capitalismo, o qual provocou alterações significativas na dinâmica da sociedade burguesa, acirrando as contradições de classes e expandindo as expressões da “questão social”.

Cabe destacar que não apenas a conjuntura de embate sociopolítico entre as classes sociais fundamentais, como também o movimento do ciclo econômico capitalista, entre as fases de recessão e expansão, são determinantes para a forma de enfrentamento das refrações da “questão social”. Em decorrência da crise econômica de 1929-33, o Estado ampliou sua intervenção na economia por meio da política

---

5 Segundo Netto (2006), o sistema capitalista, a partir de 1860, passou por profundas modificações no seu ordenamento e na sua dinâmica econômicos. É nesse período que o capitalismo passa da sua fase concorrencial para a monopólica. Com a ordem monopólica houve alterações significantes na dinâmica da sociedade burguesa: ela acirrou as contradições fundamentais do capitalismo, que já estavam expostas no capitalismo concorrencial, e as combinou com novas contradições e antagonismos. Assim, a característica específica do capitalismo monopolista são suas ações destinadas a aumentar os lucros através do controle monopolista dos mercados, havendo uma fusão entre o capital industrial e bancário, que deu origem ao capital financeiro.

socialdemocrata de cunho keynesiano.<sup>6</sup> Dentre as medidas anticrise implementadas, houve a sistematização das políticas sociais que estavam se ampliando nos países centrais com o denominado “Estado de Bem-Estar Social” – que se efetivaram em alguns países da Europa e nos Estados Unidos. Essa estratégia atrelada ao método fordista de produção, no período após a segunda guerra mundial até finais dos anos 1960, permitiu tanto a recuperação da crise econômica capitalista, como também um aumento da produtividade, de forma que aquele período ficou conhecido como os “anos dourados” do capitalismo. Entretanto, esse período áureo do capitalismo chegou ao fim no início da década de 1970. A partir de então, o capital junto ao Estado procuraram desenvolver estratégias para minimizar a crise.

Pode-se identificar que esta crise econômica no capitalismo contemporâneo também é relacionada ao fim do Estado de Bem-Estar Social. De acordo com Netto & Braz (2007), a crise de 1970 representou o esgotamento da *onda longa expansiva*, fazendo a taxa de lucro declinar rapidamente, principalmente nos países centrais, mas “[...] nenhum país capitalista conseguiu manter as taxas do período anterior” (NETTO; BRAZ, 2007, p. 213). Destacam que dois fatos foram decisivos naquele momento, entre 1971 e 1973: o colapso do *ordenamento financeiro mundial*, com a decisão norte-americana de desvincular o dólar do ouro (rompendo com os acordos de Bretton Woods<sup>7</sup> que

---

6 Para responder à crise capitalista de 1930, o economista John Maynard Keynes (1883-1946) defendeu a intervenção estatal com vistas a reativar a produção, buscando uma maior intervenção do Estado na economia. Nesse sentido, a política keynesiana, viabilizada a partir da intervenção do Estado, objetivava elevar a demanda global e, antes de evitar a crise, iria amortecê-la através de alguns mecanismos, tais como: planificação indicativa da economia; a intervenção na relação capital/trabalho através da política salarial e do “controle de preços”; a distribuição de subsídios; a política fiscal; a oferta de créditos combinada a uma política de juros; e as políticas sociais. Assim, o keynesianismo e o fordismo, associados, constituem os pilares do processo de acumulação acelerada de capital no pós-1945. Foi nessa época que, no que diz respeito aos interesses dos trabalhadores, houve acordos coletivos em torno dos ganhos de produtividade e da expansão dos direitos sociais, viabilizados pelas políticas sociais. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

7 A Conferência Internacional Monetária e Financeira que ocorreu em 1944 foi denominada Bretton Woods, a qual criou o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Com estas organizações, também foram criadas mais duas: a Organização Internacional do Comércio (OIC), com o papel de policiar o sistema comercial para garantir o livre comércio, que nos anos 1990 foi subs-

após a Segunda Guerra Mundial convencionaram o padrão-ouro como lastro para o comércio internacional e a conversibilidade do dólar em ouro); e o *choque do petróleo*, com a alta dos preços determinada pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep).

Na mesma perspectiva, Ernest Mandel (1982) admite o aspecto de que a combinação sem freios do conjunto de variáveis que envolvem a obtenção de superlucros<sup>8</sup> está relacionada à existência das chamadas *ondas longas de aceleração e desaceleração*, as quais são sucessivas em toda a história do capitalismo.

No entanto, Mészáros (2009) percebe que esta crise é uma expressão fenomênica de um quadro crítico mais complexo, exprimindo um significado mais profundo, uma *crise estrutural*. E após vivenciar a era dos ciclos, o capitalismo adentra em uma nova fase, inédita, de *crise estrutural*, marcada por um *continuum* depressivo. Diferentemente das crises anteriores, esta se mostra longa e duradoura, sistêmica e estrutural.

Analisando desta forma, pode-se observar que, antes da crise atual, o Estado desenvolvia algumas funções durante o período fordista/keynesiano, tais como: a promoção de uma política expansiva e anticíclica, a articulação de um aparato produtivo autônomo, a garantia dos serviços públicos, a dotação de infraestrutura, a realização de alguma redistribuição de renda por meio das prestações sociais na forma de direitos. Tudo isso estava fundado numa elevada produtividade e rentabilidade do capital e dava suporte a um período de crescimento econômico sustentado pelo pleno emprego e pelo alto consumo – período do chamado Welfare State, conhecido como “Anos Dourados” do capitalismo (de meados da década de 1940 a finais da década de 1960).

---

tituída pela Organização Mundial do Comércio (OMC), e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o papel de prestar ajuda financeira aos países da América Latina.

- 8 Behring (2007), respaldada em Mandel, destaca o fato de que o que move o capital é a busca de superlucros, os quais se efetivaram por meio da extensão do máximo de mais-valia, realizada a partir dos simultâneos processos de trabalho e valorização que integram a formação do valor das mercadorias.



De acordo com Netto (2007), a crise de 1970 evidenciou a crise do capitalismo democrático na sua acabada configuração: o Estado de Bem-Estar Social. Notadamente, o exaurimento do Estado de Bem-Estar tem sido apresentado, pelos representantes do capital, como uma problemática de natureza administrativa, como ilustração da necessidade de redimensionar políticas sociais, como fenômeno de caráter financeiro ou tributário, pois “não é frequente colocar-se de manifesto que a crise do *Welfare State* explicita o fracasso do *único* ordenamento sociopolítico que, na ordem do capital, visou expressamente compatibilizar a dinâmica da acumulação e da valorização capitalista com a garantia de direitos políticos e sociais mínimos”. (NETTO, 2007, p. 66, grifos do autor).

Podemos observar os fundamentos do ordenamento econômico e político no capitalismo, destacando a concepção de Marx sobre o Estado, o qual defende que “há uma relação de dependência ontológica do Estado para com a sociedade civil” (MARX, 2010, p. 20). Oposta à tese vigente do liberalismo, em que o Estado é resultado de um pacto social; e à concepção hegeliana, em que o Estado é o princípio superior de ordenamento da sociedade civil. Assim, Marx afirma que “[...] o Estado tem a sua raiz no antagonismo das classes sociais que compõem a sociedade civil” (MARX, 2010, p. 20). Então, para ele “o Estado e a organização da sociedade não são, do ponto de vista político, duas coisas diferentes. O Estado é o ordenamento da sociedade [...]” (MARX, 2010, p. 20). Dessa forma, analisando a relação política/econômica, “a afirmação desta dependência do Estado em relação à sociedade civil supõe a concepção de que o ser social tem um ordenamento cuja matriz é a economia”. (MARX, 2010, p. 19).

Assim sendo, esta “crise do Estado de Bem-Estar Social” está relacionada a uma expressão de algo muito mais fundamental: ao ciclo econômico do capital – constituído de fases de ascensão e recessão da taxa de crescimento econômico. Se o consenso sociopolítico objetivado no *Welfare State* se sustentava nos ganhos possíveis com o auge do crescimento econômico daquela época, com a recessão, a situação se reverte e o consenso se torna um problema.

Como uma das tentativas de solução da crise global, o capital junto ao Estado passa a desenvolver um conjunto de ações conhecidas como *Reestruturação do capital*, identificadas por Netto (2007)

como uma “ofensiva do capital” que aparece por meio de três pilares, um na produção e dois na circulação, sendo eles respectivamente: a reestruturação produtiva; a financeirização ou *mundialização do capital*<sup>9</sup> e a política neoliberal. A primeira, que vem trazendo uma série de mudanças na produção, volta-se para a demanda, flexibiliza as formas de contratação da força de trabalho e os direitos trabalhistas, aprofunda as formas de extração da mais-valia com a polivalência da força de trabalho, entre outras consequências. A segunda, que intensifica a especulação financeira com a geração de capital fictício, aumentando o poder do capital bancário e financeiro, por meio do gigantesco processo de concentração de capitais que este proporciona. E a terceira, que implica diretamente na forma da atuação econômica e política do Estado, que procura auxiliar o capital com a retração dos gastos estatais na área social, incentivos a financiamentos para empresas privadas com fundo público, privatizações de empresas estatais, mediações e propostas políticas e econômicas capitaneadas por algumas agências multilaterais, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM).

Para Netto (2007), a proposta neoliberal<sup>10</sup> se direciona no sentido da regressão que aponta para a barbarização em larga escala da vida social. E, assim, Teixeira (1998) explica que o neoliberalismo se expressou como “uma reação teórica e política ao modelo de desenvolvimento centrado na intervenção do Estado, que passou a se constituir, desde então, na principal força estruturadora do processo de acumulação de capital e de desenvolvimento social” (TEIXEIRA, 1998, p. 195). Os neoliberais consideravam essa intervenção como a principal causa da crise do sistema capitalista e “[...] passaram a atacar qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciando tal limitação como uma ameaça letal à liberdade econômica e política”

9 A categoria *mundialização do capital* foi originariamente cunhada pelo economista francês François Chesnais, com vistas a se contrapor ao termo *globalização*, que difundia a ideia de adaptação e de processo irreversível.

10 O neoliberalismo surgiu após a Segunda Guerra como uma reação teórica ao Estado intervencionista e de bem-estar, baseada nas premissas de Friedrich Hayek, o qual publicou uma obra denominada *O Caminho da Servidão*, em 1944. Porém, naquele momento as ideias neoliberais tinham sido esquecidas devido ao “sucesso” das medidas keynesianas. Mas, com a crise de 1970, elas puderam retornar ao debate teórico como uma reação capitalista.

(TEIXEIRA, 1998, p. 195). Assim, a preocupação básica da teoria neoliberal é revelar o mercado como um mecanismo insuperável para estruturar e coordenar as decisões de produção e investimentos sociais, como também mecanismo indispensável para solucionar os problemas de emprego e renda na sociedade. Assim, para os defensores do neoliberalismo, o mercado é que determina o espaço legítimo do Estado, se limitando a promover uma estrutura para o mercado e ofertar serviços que o mercado não pode fornecer.

Com a hegemonia da política neoliberal, a Inglaterra e os EUA, como países capitalistas centrais, foram os que lideraram sua implementação, nos governos Thatcher (Inglaterra, 1979) e Reagan (EUA, 1980). Além destes, os governos Kohl (Alemanha, 1982) e Schlutter (Dinamarca, 1983) também se destacaram. Contudo, o neoliberalismo “[...] não se restringiu a esses países e quase todos os governos eleitos na Europa ocidental na década de 1980 implementaram programas seguindo suas diretivas”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 126).

Behring e Boschetti (2007), a partir das análises de Anderson (1995), destacam que na Inglaterra foram observadas medidas neoliberais na sua forma mais legítima, pois lá se contraiu a emissão monetária, elevaram-se as taxas de juros, reduziram-se os impostos sobre altos rendimentos, aboliu-se o controle sobre os fluxos financeiros, criaram-se níveis de desemprego maciço, enfraqueceram-se as greves, aprovaram-se legislações antissindicais, realizaram-se cortes nos gastos sociais e instituiu-se um amplo programa de privatização. Com relação aos EUA, sua política neoliberal priorizou a competição militar com a União Soviética, objetivando a “quebra” da economia soviética e reindustrializar a América. Dessa forma reduziu impostos em favor dos ricos, elevou as taxas de juros, enfraqueceu a única greve de trabalhadores em sua gestão, eliminou os vários tipos de regulamentação do mercado por parte do Estado, restabeleceu o dólar como moeda forte e de referência internacional e criou déficit público ao entrar na corrida armamentista.

A partir de meados dos anos 1980, o ajuste neoliberal também atingiu os países periféricos. Assim, na América Latina os efeitos da crise e também o crescimento da dívida externa levaram à implementação de reformas estruturais “recomendadas” pelas agências multilaterais, por meio do Consenso de Washington, que foi um encontro

convocado pelo Institute for International Economics na capital dos Estados Unidos, em 1989, com a participação de funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais – Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento – e especialistas em assuntos latino-americanos. O objetivo desse encontro foi proceder uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nesses países, reafirmando a proposta neoliberal. A partir desse encontro FMI e o Banco Mundial passaram a orientar as políticas econômicas adotadas pelos Estados latino-americanos mediante a imposição da adoção de programas de estabilização e de ajuste estrutural.

Partindo desta compreensão, destacamos as análises de Mandel (1982) acerca do período contemporâneo do capitalismo, o qual considera o processo de “supercapitalização” como ponto culminante da hipertrofia dos serviços no chamado “capitalismo tardio”. Pois opera por meio da realocação de uma massa de capital sem possibilidade de ser investido e revalorizado no setor produtivo, devido à queda da taxa de lucro. Para Mandel, a saída possível para este capital é viabilizar o lucro médio nas “atividades intermediárias”, entendidas como atividades de serviços. E nisto o Estado busca resolver as dificuldades de valorização do capital, ao menos em parte, “[...] proporcionando oportunidades adicionais, numa escala sem precedentes, para investimentos ‘lucrativos’ deste capital [...]”. (MANDEL, 1982, p. 340).

Isto se desenvolve em conjunção ao processo de financeirização que, nos últimos trinta anos, fez com que as finanças passassem a constituir o “sistema nervoso” do capitalismo. Po intermédio da financeirização foi possível ao capital aumentar o poder dos países centrais em detrimento dos periféricos, pois, com a dívida externa desses países, propuseram-se “ajustes” em suas economias por meio das “reformas” recomendadas e monitoradas pelas agências internacionais – que representam os interesses da “oligarquia das finanças”. Observa-se que, nos últimos trinta anos, os países dependentes e periféricos tornaram-se exportadores de capital para os países centrais, dando forma ao processo de “expropriação contemporânea”,<sup>11</sup> que rapina o fundo público destinado às políticas sociais.

---

11 Termo utilizado por Virginia Fontes (2010).

Estas “reformas” acabaram sendo aceitas em quase todos os países como condicionalidades impostas para a concessão de empréstimos aos países periféricos – centram-se na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado na área social. Além disso, o projeto neoliberal propôs a liberalização comercial e financeira, que ao contrário das ações de protecionismo nos países centrais, se reduz à implantação de políticas macroeconômicas, com o objetivo de restabelecer a balança de pagamentos (pagamento de dívida externa e importações) e controlar a inflação com medidas restritivas.

Observa-se que, junto a todas as tendências destacadas, há a expansão de programas de transferência de renda. De acordo com Behring & Boschetti (2007), essa modalidade de política social se propagou, principalmente a partir de 1970, na Dinamarca, Reino Unido, Finlândia, Alemanha, Holanda, Áustria, Bélgica, Irlanda, Suécia, Luxemburgo, França, Espanha, Portugal e Itália.

No que se refere particularmente ao Brasil, salientamos o fato de que este país conseguiu pôr em prática muitas das propostas neoliberais, a exemplo dos programas de combate à pobreza, viabilizados por meio dos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família. Além desses programas, houve a implementação de diversas “reformas”, como a da previdência social. O núcleo central dessas “reformas” prioriza a (re)introdução de políticas liberalizantes, privatistas e de mercado, acompanhadas de mudanças na estrutura institucional organizativa e de atuação do Estado.

No que diz respeito particularmente às “reformas” vigentes no âmbito da previdência social brasileira, salientamos o aspecto que elas se verificaram, sobretudo no primeiro mandato do presidente FHC (1995-1998), sendo prosseguidas ao longo da gestão do presidente Lula (2003-2006). Nessa perspectiva, têm destaque as discussões e propostas das duas reformas aprovadas nas gestões desses governos, as quais foram a EC 20, que alterou o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), nos anos 1990; e a EC 40, que mudou o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos, em 2003. De maneira geral, essas duas reformas revelaram que estes governos conseguiram transformar os princípios que determinavam a previdência social como política de proteção social, transformando-a numa moda-

lidade de seguro social. Essa reversão permitiu que as necessidades do grande capital prevalecessem sobre as dos trabalhadores.

No entanto, essa reforma teve continuidade através de outras Emendas Constitucionais, a exemplo das 41/2003 e 47/2005, a primeira que complementa em detalhes a EC 20/1998, voltando-se para a especificação do tempo de contribuição para a concessão de aposentadorias para determinados cargos/função do contribuinte; já a segunda, legisla sobre a previdência de servidores públicos, acrescentando itens às emendas anteriores. De maneira geral, elas legislam sobre as regras de transição, o teto e o subteto salarial, a contribuição de inativos portadores de deficiência ou doença incapacitante, a paridade dos reajustes dos ativos e inativos, os novos mecanismos de controle e o senso previdenciário quinquenal. Mas, identifica-se como principal ponto dessas emendas a abertura de um largo espaço para a implementação legal da Previdência Complementar Privada, tanto para os trabalhadores da rede privada como para os servidores públicos, aumentando assim a *mercantilização* desta política social.

Já no governo Dilma Rousseff, podemos também citar aqui as Medidas Provisórias 664/2014 e 676/2015. A primeira tem como objetivo realizar ajustes necessários nos benefícios da pensão por morte e auxílio-doença para Regime dos Servidores Públicos Civis da União. Já a segunda trata de mudanças no cálculo para aposentadoria por tempo de contribuição, podendo, a depender do caso, não ser aplicado o Fator Previdenciário.<sup>12</sup>

Estas medidas são justificadas pela divulgação de várias pesquisas, dentre elas as relacionadas ao envelhecimento populacional brasileiro (aumento da expectativa de vida). Pois, “Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) mostram que a população idosa, em 1992, era de aproximadamente 11,5 milhões, 16,2 milhões em 2002 e alcançou 24,5 milhões em 2012 [...]. Essa evolução mostra um crescimento de mais de 113% em vinte anos” (SANTOS; BARBOSA, p. 04, 2014). O envelhecimento é reflexo do

---

12 O Fator Previdenciário foi criado em 1999 – durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, decorrente da primeira “reforma” – é um fator multiplicativo aplicado ao valor dos benefícios previdenciários que leva em conta o tempo de contribuição, a idade do segurado e a expectativa de vida.

mais baixo crescimento populacional aliado a menores taxas de natalidade e fecundidade.

Outras pesquisas se referem ao aumento da população idosa economicamente ativa, a exemplo:

Em relação à população economicamente ativa, verifica-se para a PEA (População Economicamente Ativa) total crescimento de 24,1%, no período 1992-2002, e 14,1%, no período 2002-2012, ou seja, a PEA total cresceu, mas esse crescimento se deu a uma taxa menor do que a verificada para a PEA idosa que nos períodos correspondentes cresceu 23,2% e 32,8%. (SANTOS; BARBOSA, p. 05, 2014, grifos nossos).

Já com relação à diminuição da arrecadação previdenciária devido ao aumento da taxa de desemprego e do trabalho informal, segundo pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o nível de desemprego tem aumentado nos últimos anos, sendo em 2015 mais latente. Pode-se destacar a pesquisa divulgada em agosto de 2015, o desemprego cresceu de 4,9% em jul./2014, para 7,6% em ago./2015. (IBGE, 2015).

Diante da divulgação de tantos dados de “inconsistência” e “inviabilidade” de permanência das regras atuais da previdência social, devido às mudanças do cenário populacional brasileiro, ainda no governo atual de Michel Temer (2016), foi publicizada a mais nova Proposta de Emenda à Constituição (PEC), de nº 287, a qual – além de alterar diversos artigos ainda inclui novos incisos sobre formas de concessão de benefícios – propõe fixar a idade mínima para aposentadoria de homens e mulheres em 65 anos, para os trabalhadores tanto do setor privado, quanto público; e tendo direito a aposentadoria integral o trabalhador que contribuir por no mínimo 49 anos. Tudo isto com a justificativa de que o governo brasileiro poderá deixar de gastar em torno de R\$ 740 bilhões, em 10 anos, quantia que poderá servir ao grande capital como parte do pagamento da dívida externa.

## **Considerações finais**

Todos os dados sobre um possível “déficit” da previdência social, divulgados midiaticamente, reforça o discurso neoliberal da necessi-

dade de “reformatar” o sistema desta política social. Diante do caráter regressivo dessas reformas para o conjunto dos trabalhadores, constatamos a necessidade de se ampliar as análises a respeito desta temática. Isto pode contribuir para a compreensão de porquê ainda há necessidade de pôr em pauta atualmente no governo Temer (2016) mais uma “reforma” da previdência, e esta a mais regressiva de todas. Pois não busca esconder seus objetivos de enxugar os gastos públicos na área social e direcionar ações e financiamento público para o setor privado, além de escancarar as portas de passagem para o trabalhador (das mais variadas categorias profissionais) se ver obrigado a render-se também à contratação da previdência complementar privada.

Assim sendo, observa-se claramente a intencionalidade do capital escorado nesta forma de condução das ações do Estado, de buscar minimizar os efeitos da crise econômica mediante abertura de mais espaço de mercado financeiro e especulativo-predatório bancário.

Após estas análises, compreendemos que o processo de “reforma” da previdência social brasileira corresponde a uma dimensão de totalidade que envolve o movimento das relações econômicas, políticas e sociais no modo de produção capitalista em um momento de crise econômica de caráter mundial, e a posição do Brasil como país periférico e dependente nas relações econômicas e políticas com os países centrais. Na nossa perspectiva, amplia-se a função social do Estado com o aprofundamento das suas formas diferenciadas de intervenção sobre as expressões de “questão social” com o objetivo de manter o ordenamento social capitalista e a submissão da classe trabalhadora.

**Artigo submetido em 15 dezembro 2016 e aceito  
para publicação em 23 de julho de 2017**

## **Referências**

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23..

BEHRING, Elaine R. **Política social no capitalismo tardio**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.



BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, **que alterou o Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/725531.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003, **que mudou o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc40.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc40.htm)>.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, **que complementa em detalhes a EC 20/1998...** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 47**, de 05 de julho de 2005, **que legisla sobre a previdência de servidores públicos...** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm)>.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 664/2014, de 30 de dezembro de 2014, **que tem como objetivo realizar ajustes necessários nos benefícios da pensão por morte e auxílio-doença para Regime dos Servidores Públicos Cíveis da União...** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv664.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv664.htm)>.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 676/2015, de 17 de junho de 2015, **trata de mudanças no cálculo para aposentadoria por tempo de contribuição, podendo, a depender do caso, não ser aplicado o Fator Previdenciário...** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv676.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv676.htm)>.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016, **propõe fixar a idade mínima para aposentadoria de homens e mulheres em 65 anos, para os trabalhadores tanto do setor privado, quanto público...** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PEC-287-2016-REFORMA-DA-PREVIDENCIA-TABELA-COMPARATIVA-1.pdf-002-1.pdf>>.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história**. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/UFRJ, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores IBGE: Pesquisa Mensal de Emprego Agosto 2015**. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Mensal\\_de\\_Emprego/Comentarios/2015/pme\\_201508tmcomentarios.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/Comentarios/2015/pme_201508tmcomentarios.pdf)>. Acessado em: set./2015.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl. **Glosas críticas marginais ao artigo “O rei da Prússia e a reforma social”**. De um prussiano. Prefácio: Ivo Tonet. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MOTA, Ana Elizabete. Crônica de uma morte anunciada: as reformas da previdência social brasileira nos anos 1990 e 2000. In: BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis (Orgs.). **O Serviço Social na previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes**. São Paulo: Cortez, 2007, p. 137-155.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Carolina Fernandes dos; BARBOSA, Edvaldo Duarte. Uma análise do envelhecimento da população brasileira e da taxa de atividade entre os idosos – 1992, 2002 e 2012. **Informe de Previdência Social**, v. 6, n. 5, 2014.

TEIXEIRA, Francisco J. S. O neoliberalismo em debate. In: **Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho**. Francisco J. S. Teixeira; Manfredo Araújo de Oliveira (Orgs.). 2. ed. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade do Ceará, 1998.