



## Da agenda pós-neoliberal ao Consenso Anti-social: os descaminhos da proteção social brasileira no século XXI

Fabício Fontes de Andrade<sup>1</sup>

Deborah Gomes de Freitas<sup>2</sup>

**Resumo:** Este trabalho que aqui se apresenta busca discutir o desmonte da seguridade social brasileira a partir no século XXI em especial a partir do golpe institucional de 2016. Para tanto, optou-se pelo enfoque integrado de uma noção de seguridade, por entender que as estratégias de desmonte neoliberal se dão de maneira articulada, descaracterizando, não somente as políticas em sua especificidade, mas a própria noção de Seguridade Social como forma de justiça social. Para isso realizamos pesquisas bibliográficas e documentais. Aborda-se o indicioso desmonte da Seguridade Social através das contrarreformas neoliberais efetivando o desmonte da seguridade, trazendo consequência para a efetivação dos direitos sociais historicamente conquistados pela luta dos movimentos populares e da classe trabalhadora.

**Palavras-Chave:** Seguridade Social. Proteção Social. Desmonte Neoliberal.

**Abstract -** This paper aims to discuss the dismantling of Brazilian social security from the 21st century onwards, especially from the institutional coup of 2016. Therefore, we opted for the integrated approach of a notion of security, understanding that Neoliberal dismantling strategies take place in an articulated manner, disregarding not only the policies in their specificity, but the very notion of Social Security as a form of social justice. For this we carry out bibliographical and documentary research. The indicative dismantling of Social Security is approached through the neoliberal counter-reformations effecting the dismantling of security, bringing consequences for the realization of social rights historically conquered by the struggle of popular movements and the working class.

**Keywords:** Social Security. Social protection Neoliberal disassembly.

---

<sup>1</sup>Doutor em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ e Professor Adjunto II do curso de Serviço Social da universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB. E-mail: [fabriciof8@yahoo.com.br](mailto:fabriciof8@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Assistente Social pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB, pós graduanda em metodologia científica no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propôs a discutir o desmonte da Seguridade Social brasileira iniciado desde a regulamentação da Constituição Federal de 1988, em especial a partir do golpe institucional de 2016. Após uma densa análise bibliográfica e documental, constatou-se que a Seguridade Social brasileira hoje, vê-se envolta de uma agenda política ultraliberal, que tem acelerado o desmonte desse sistema protetivo por meio da instituição de emendas infraconstitucionais que vão à contramão dos direitos sociais garantidos constitucionalmente, enfraquecendo a consolidação das políticas sociais.

Considerada um dos principais avanços da Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social brasileira após o seu processo de estruturação vem sofrendo constantes ataques com as sucessivas reformas constitucionais, promovidas pelos diferentes governos dos últimos trinta anos. Diante disso, este artigo tem como objetivo explicitar o insidioso desmonte da seguridade social. Para isso, primeiramente buscar-se-á delinear os caminhos que corroboram para o desmonte desse sistema em cada momento político brasileiro desde o século XXI. Posteriormente far-se-á uma análise das medidas ultraliberais adotadas pelo atual governo que vem acelerando o processo de desmonte da seguridade social e a desestruturação dos arcabouços protetivos do Estado Brasileiro.

### **Uma agenda pós-neoliberal?**

Diante do fracasso social das medidas preconizadas pelo Consenso de Washington, emergem na agenda política dos governos de toda a América Latina, governos que questionam a ideia neoliberal de ajuste fiscal. Especificamente no Brasil, é eleito o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que embora tenha abaixado as expectativas de avanços mais consistentes com a sua “carta aos brasileiros” se propõe a uma agenda considerada posteriormente de pós-neoliberal (SADER, 2013).

Caracterizados como pós-neoliberais, os governos do presidente Lula (2003-2010) e da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) representaram uma reação de ruptura com o modelo neoliberal implementado nos governos das últimas décadas do século XX. As mudanças ocorridas durante esses dois governos marcaram o

desenvolvimento econômico e social do país, pois a sua construção se deu a partir da decisão em priorizar as políticas sociais e priorizar “o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado” (SADER, 2013, p. 138).

Para que o Brasil pudesse superar os governos neoliberais, os governos Lula e Dilma construíram estratégias de mudança social (políticas sociais) para romper com os aspectos do passado. Para isso, ocorreram significativas modificações socioeconômicas como: a recomposição das empresas privadas e estatais, transformações no modo de produção nacional e nas relações econômicas com outros países (reposicionamento do Estado na economia internacional), criação de ações públicas inovadoras – como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Nacional de Habitação Popular (Minha Casa Minha Vida) –, dentre várias outras mudanças (POCHMANN, 2013).

As políticas sociais nesse período, em especial as que compõem a seguridade social, também passaram por uma reorientação. Com o objetivo de trazer a ascensão econômica e social do Brasil houve a ampliação e avanços significativos dos programas de transferência de renda, como a exemplo do Programa Bolsa Família (PBF) – que incorporou cerca de 13,8 milhões de famílias em todo o país, contribuindo para a redução dos índices de pobreza e desigualdade (CAMPELO; NERI, 2013). Além disso, houve a elevação do valor real do salário mínimo, ampliação da cobertura e dos valores das aposentadorias e pensões – que acabou gerando “impactos positivos sobre a renda dos beneficiários da Seguridade Social” (FAGNANI, 2011, p. 63) –, foram implementadas novas medidas, programas e serviços na política de saúde (como o fortalecimento da rede de atenção especializada, criação do programa Farmácia Popular, criação das Centrais de Regulação Médica das Urgências etc.) e na política de assistência social (como a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que criou os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS)).

Apesar desses avanços, assim como nos governos anteriores, as políticas do sistema de seguridade social são fortemente tensionadas pelas agendas liberalizantes, pois nos governos Lula e Dilma a política implementada ao mesmo

tempo em que se caracterizou pela adoção de políticas sociais de alto impacto (crescimento de programas governamentais, aumento de investimentos públicos e gastos sociais), deu continuidade a política econômica neoliberal do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Castilho, Lemos e Gomes (2017) ao citar Yamamoto (2008) destacam que:

Os governos petistas legitimaram a política econômica neoliberal de FHC, conferindo papel central à estabilidade monetária como requisito indispensável ao crescimento econômico estável. Para isso, mantiveram intactas sua política de ajuste fiscal e de juros altos, dando total liberdade de movimentação de capitais, ao mesmo tempo em que, como forma de compensação por sua opção em não fazer as reformas necessárias à distribuição da riqueza socialmente produzida, possibilitou o acesso aos programas sociais de uma parcela significativa da classe trabalhadora que se encontrava em situação de extrema pobreza (p. 453).

Mesmo havendo iniciativas sociais com reformas que possibilitaram a constituição de uma sociedade menos desigual, os governos petistas continuaram a exercer um projeto político ligado aos interesses das classes dominantes e do mercado financeiro. Salvador (2010a) destaca que no governo Lula houve a continuidade da contrarreforma tributária iniciada no governo FHC, e isso trouxe graves consequências à diversidade das bases de financiamento da seguridade social (disposto no artigo 195 da CF de 88), pois a reforma alterou a vinculação das fontes de financiamento das políticas de previdência, saúde e assistência social, além do que, prorrogou a desvinculação do orçamento designado a essas políticas.

Dando continuidade as contrarreformas, no governo Dilma, também foram editadas medidas provisórias tendo como elementos centrais “[...] a redução da aquisição de direitos ofertados pela previdência pública, assim como a diminuição e a restrição dos recursos de benefícios [...]” (CASTILHO; LEMOS; GOMES, 2017, p. 455). E estas contrarreformas vêm se efetivando através de medidas drásticas adotadas pelo atual governo ilegítimo de Michel Temer, o que ferem ferozmente o sistema da Seguridade Social.

Diante desses aspectos, observa-se que ao invés de uma agenda pós-neoliberal tem-se um desmonte indicioso da Seguridade Social. Pois, mesmo representando uma importante conquista democrática, a seguridade sofre com os ataques e determinações da política econômica da ordem neoliberal, que para

ampliar a renda capital e conter as “crises” capitalistas, empreende o ajuste fiscal, através de mecanismos para expropriar e desvincular os recursos destinados às políticas sociais (para alimentar as necessidades do mercado e garantir a manutenção do sistema financeiro). Severiano (2016), em seus estudos acerca das tendências e impasses da seguridade social brasileira, aponta que as contrarreformas nesse sistema são “[...] mecanismos estratégicos de transferência de recursos para a esfera financeira e essa mesma lógica, ressaltamos o repasse de recursos do fundo público para o pagamento da dívida [pública]” (p. 680).

Dessa forma, observamos que os princípios da universalidade, uniformidade e equivalência dos direitos, e a diversidade de financiamento, estabelecidos constitucionalmente, estão sendo desmontados com as contrarreformas e medidas infraconstitucionais que apresentam diversas alternativas para a minimização e desconstrução dos direitos sociais. Neste mesmo sentido, Boschetti (2009) afirma que os princípios supracitados “estão sendo gradualmente diluídos em sucessivas contrarreformas ou medidas tidas como de natureza técnica, mas que, na verdade, têm um nítido sentido político de desestruturação da seguridade social” (p. 12).

Essa tendência do desmonte da Seguridade Social segundo Boschetti (2009) segue três caminhos diferentes, sendo que o primeiro é a desconfiguração dos direitos constitucionais; o segundo é a fragilização dos espaços de participação e controle democrático previstos na Constituição, como Conselhos e Conferências; e o terceiro é a via do orçamento em que as fontes de recurso não foram diversificadas e são desvinculadas, contrariando o dispositivo constitucional.

Ao analisar o caminho da *desconfiguração dos direitos previstos constitucionalmente*, observamos que ao invés de incorporar os princípios da universalidade e da uniformidade, os direitos mantidos pelo sistema de seguridade estão sendo orientados pelos mecanismos da privatização e seletividade. No âmbito da previdência, “a tendência mais recente [...] é a proposta de desvinculação dos benefícios previdenciários do salário mínimo, o que permitiria reduzir seus valores progressivamente” (BOSCHETTI, 2009, p. 12). As reformas previstas pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287/2016, implicarão ainda mais a restrição e a perda de direitos, pois as alterações estabelecidas pela PEC dificultarão o acesso aos benefícios previdenciários, uma vez que os critérios prescritos pela mesma

preveem regras mais rígidas para o tempo de contribuição e drásticas medidas de redução dos valores a serem recebidos pelos aposentados e pensionistas. Sobre a PEC nº 287, Fagnani (2017) alerta que ela “representa grave ameaça de destruição de um dos principais vetores da proteção social brasileira, o que poderá ampliar ainda mais a pobreza e a desigualdade”.

Na política de saúde, os princípios de universalidade, integralidade, equidade, descentralização e participação democrática, que norteiam a concepção do Sistema Único de Saúde (SUS) estão sendo desconstruídos constantemente pelos processos de mercantilização e privatização dos serviços de saúde, e pelas medidas infraconstitucionais. A falta de recursos, medicamentos, profissionais, a redução dos leitos, demora nos atendimentos, longas filas, desativação das farmácias populares e o fechamento de hospitais, evidenciam a desresponsabilização e abandono do Estado perante a política de saúde. De acordo com Behring e Boschetti (2008, p. 161) “há uma forte tendência de restringir a saúde pública universal em um pacote de “cesta básica” para a população pobre [...]”. Behring (2008) confirma esse argumento, mostrando a dualidade existente no conceito de universalização da saúde, ou seja, a autora aponta que há “um sistema pobre para os pobres e um padrão de qualidade maior para os que podem pagar pelos serviços mais corriqueiros” (*Ibidem*, p. 268).

Em relação à assistência social, observamos que é a política que mais vem sofrendo com as contrarreformas do Estado. No contexto atual a política de assistência vivencia a implantação de projetos conservadores com políticas sociais assentadas em programas e ações ainda mais seletivas, focalistas, residuais e compensatórias. Outro fator que vem desfigurando esta política, é o corte dos recursos destinados às despesas dos serviços, programas, benefícios e projetos assistenciais. Segundo o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS, 2017) o governo federal propôs um corte de 98% para o orçamento da assistência social em 2018. Mesmo havendo algumas ressalvas na proposta inicial, o governo continua mantendo severos cortes, o que dificulta a materialização dos direitos sociais constitucionais.

No que diz respeito à *fragilização dos espaços de participação e controle democrático previstos na Constituição*, observamos que os conselhos não estão

sendo consolidados enquanto espaços autônomos de discursões, participação da sociedade civil, controle democrático e fiscalização. Isso acontece porque, os conselhos e conferências em suas arenas, presentes em diferentes áreas das políticas públicas, vem se deparando com obstáculos políticos (em que prevalece uma forte cultura antidemocrática), econômicos (dependência ao mercado mundial), culturais (relação entre passado e presente) e sociais (sociedade civil, cindida de classes, em que há divergência na defesa dos princípios e interesse público) (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Em relação à *via do orçamento da seguridade social (OSS)*, o princípio da diversidade das fontes de financiamento desse sistema não vem se efetivando de acordo com as determinações constitucional. No artigo 195 da Constituição está definido que o financiamento das políticas da seguridade social deve ser proveniente das seguintes fontes: orçamento da União, Estados, Distrito Federal, municípios; contribuições sociais – Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social do PIS/Pasep e a contribuição de empregados e empregadores para a seguridade social –; e a receita de concursos de prognósticos (BRASIL, 1998). Entretanto, como apontam Behring e Boschetti (2008) o financiamento da seguridade social “ainda incide majoritariamente sobre os trabalhadores, seja pela via da contribuição sobre a folha de pagamento, seja pela via das contribuições sobre o consumo” (p. 172).

Além disso, outro fator que vem causando o indicioso desmonte da seguridade é a desvinculação dos recursos exclusivos para o custeio das políticas de previdência, saúde e assistência social. De acordo com Salvador (2017), os recursos que compõem as fontes de financiamento dessas políticas são indevidamente apropriados pelo governo federal desde o ano de 1994 por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU)<sup>3</sup>. Em seus estudos sobre o fundo

---

<sup>3</sup> A desvinculação dos recursos tributários tem sua origem no antigo Fundo Social de Emergência (FSE) que foi instituído através da Emenda Constitucional de Revisão nº 1 de 1994, e depois substituída pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) (EC nº 10 e EC nº 17 e posteriormente EC nº 27), até que no ano 2000 passa a ser chamada de Desvinculação das Receitas da União (DRU) (SALVADOR, 2010a, 2017).

público e as políticas sociais, Salvador (2010b), revela que os constantes desvios dos OSS somam mais de R\$300 bilhões desde 2000. Isso acontece porque,

[...] o orçamento da seguridade social continua perdendo recursos de suas fontes tributárias “exclusivas” devido à transferência de recursos para o orçamento fiscal por meio da (DRU) [que] transforma os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, por consequência, a sua utilização em pagamento de juros da dívida (SALVADOR, 2010b, p. 626).

Desde a sua criação, a DRU permitiu a desvinculação de 20% dos recursos designados à seguridade social para o pagamento de juros, encargos e para o pagamento da dívida pública. A partir do ano 2000, a DRU permanece com sucessivas prorrogações, e a mais recente decorreu através da Emenda Constitucional (EC) nº 93, de 8 de setembro de 2016, que dispõe a prorrogação da DRU e estabelece a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e dos municípios até 31 de dezembro de 2023. Além disso, a EC 93/2016 amplia o percentual das receitas tributárias federais de 20% para 30%, isso significa que, 30% das receitas das fontes de contribuições sociais (com exceção da fonte previdenciária), deixam de compor o financiamento da Seguridade Social e “podem ser usadas livremente [em outros setores] e altera quais tributos podem ser desvinculados, incluindo os fundos constitucionais, taxas e compensações financeiras” (SALVADOR, 2017, p. 429).

Os estudos desenvolvidos pela Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – Anfip (tabela 1) revelam que com a elevação do percentual das receitas tributárias federais de 20% para 30%, “[...] a subtração de recursos da Seguridade passou de uma média de R\$ 63,4 bilhões, entre 2013 e 2015, para R\$ 99,4 bilhões em 2016” (ANFIP, 2017, p. 44).

**Tabela 1** - Parcelas das receitas de contribuições sociais desvinculadas pela DRU em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016

Valores correntes, R\$ milhões

	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
Cofins	17.919	24.019	28.005	39.882	39.183	40.185	61.404
CSLL	5.246	8.500	9.151	12.059	12.639	11.933	20.443
PIS/Pasep	4.417	6.166	8.074	10.213	10.355	10.581	16.168
Outras contribuições <sup>(1)</sup>	4.914	568	630	811	955	1.086	920



Taxas de órgão da Seguridade								274
RECEITAS desvinculadas pela DRU	32.496	39.254	45.860	63.415	63.132	63.785	99.209	
Valor médio subtraído da Seguridade				52.377				

Fonte: ANFIP, 2017.

Conforme demonstra a tabela 1, os desvios das receitas da Seguridade Social por meio da DRU apresentam um valor médio de R\$52,4 bilhões. Podemos observar que em 2016 após a promulgação da EC 93/2016, a desvinculação dos recursos além de terem aumentado de R\$32,5 bilhões em 2005, para R\$99,2 bilhões em 2016, foi estendida sobre as taxas de órgão da seguridade. É possível verificar na tabela 1 que as medidas tomadas pelos governos e a elevação do percentual das receitas tributárias federais sobre os recursos que deveriam ser destinadas exclusivamente à Seguridade Social, fragilizam o sistema, prejudica a ampliação dos direitos relativos à previdência, saúde e assistência social, bem como, impede a melhoria dos serviços e dos benefícios ofertados por essas políticas.

Essas manobras que permitem que as receitas próprias da Seguridade sejam redirecionadas para a aplicação financeira, acontecem porque o OSS sempre foi superavitário. Para ter uma ideia, conforme mostra a tabela 2, entre os anos de 2005 a 2016 o *superávit* médio anual foi de R\$ 50,1 bilhões (ANFIP, 2016).

**Tabela 2** - Receitas, despesas e o resultado da Seguridade Social, de 2005 a 2016  
Valores correntes, R\$ milhões

	Receitas			Benefícios	Despesas		Anual
	Contribuições sociais	Outras receitas	Total de receitas		Outras despesas	Total de despesas	
2005	277.045	12.740	289.786	173.493	43.617	217.110	72.676
2006	298.472	12.916	311.388	199.867	50.004	249.871	61.516
2007	340.381	14.394	354.774	225.662	59.742	285.403	69.371
2008	359.834	15.993	375.827	246.501	64.318	310.819	65.008
2009	375.888	16.364	392.253	282.616	77.133	359.748	32.504
2010	441.266	16.951	458.217	319.790	83.075	402.866	55.352
2011	508.096	19.129	527.226	357.495	93.828	451.323	75.902
2012	573.209	22.089	595.298	407.406	105.546	512.953	82.345
2013	634.239	17.236	651.475	461.438	113.216	574.653	76.822
2014	666.637	21.738	688.375	509.794	122.298	632.092	56.283
2015	671.478	23.018	694.497	552.987	130.071	683.058	11.439

2016	689.455	29.530	718.985	639.037	136.946	775.983	-
							56.998

Fonte: ANFIP, 2017.

Os dados da tabela 2 revelam que as receitas do OSS sempre superaram as despesas. Entre 2005 a 2015 as receitas e despesas da Seguridade Social apresentaram saldos positivos. Apesar do saldo negativo de -R\$56,9 bilhões em 2016 – devido aos fatores conjunturais: golpe institucional, instituição da EC 93/2016 e da EC 95/2016, etc. –, os resultados mostram que a Seguridade em doze anos apresentou um *superávit* de R\$50,1 bilhões (valor médio), assim, esse sistema é estruturalmente superavitário.

Ao comparar as tabelas 1 e 2, observamos que o valor médio dos recursos desviado pela DRU entre 2005 e 2016 (vide tabela 1) foi de R\$ 52,4 bilhões, e o *superávit* da Seguridade Social no mesmo período apresentou aproximadamente o mesmo valor (vide tabela 2). Deste modo, verifica-se que:

Se, ao longo dos anos, os *superávits* não tivessem sido desviados da Seguridade Social, poderiam ter servido para melhorar o valor dos benefícios previdenciários e assistenciais, bem como os serviços nas áreas da Saúde e Assistência Social, promovendo, assim, uma melhor distribuição de renda na sociedade. Os *superávits*, ainda, poderiam ter sido utilizados para constituir uma grande reserva com o objetivo de dar solidez à Seguridade Social ou serem usados em momento de crise como o que o país vive atualmente (ANFIP, 2016, p. 44).

Diante do exposto, esse movimento de desviar o orçamento da Seguridade para o orçamento fiscal por meio da DRU “constitui uma **perversa alquimia**, que transforma recursos destinados aos direitos sociais em fonte de sustentação da política monetarista de juros altos, estímulo à ciranda financeira” (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006 apud BOSCHETTI, 2009, p. 15, grifo meu).

Portanto, a insistência do governo em prorrogar a DRU consiste no propósito de obstaculizar as políticas sociais para atender a esfera financeira. Logo, os caminhos apresentados no decorrer desse tópico, revelam o gradual e permanente desmonte do sistema de Seguridade Social brasileiro orientado pela política econômica neoliberal.

## O RETORNO ULTRALIBERAL VIA GOLPE INSTITUCIONAL

A seguridade social brasileira embora seja mantida no texto da Carta Magna, vem sendo desmontada desde 1990. Ao longo desses quase trinta anos de promulgação da CF/88, nota-se que em todos os governos a seguridade tem sido alvo das constantes emendas e propostas infraconstitucionais que restringe a ampliação do sistema de proteção social. Nesses sucessivos governos persistiram os cortes dos direitos sociais estabelecidos em Lei, para garantir o interesse do grande capital, contudo, desde o golpe institucional de 2016 nota-se, a

aceleração dos desmontes de todo o sistema protetivo[...], como meio de atender aos interesses dos organismos internacionais e dos grandes oligopólios nacionais e internacionais, materializado pelo conjunto de projetos de lei e emendas constitucionais para garantir os compromissos assumidos com o capital financeiro. A lógica simples, mas absolutamente perversa, demonstrou a impossibilidade de continuação do projeto de conciliação de classes emergente nos governos petistas, que ora mantinha os históricos privilégios da burguesia nacional e internacional, ora investia em políticas compensatórias para os(as) trabalhadores(as) (CASTILHO; LEMOS; GOMES, 2017, p. 456).

Na conjuntura atual visualiza-se o retorno da ortodoxia neoliberal com características mais radicais, conservadoras e hostis à democracia. limitar o papel do Estado na área social a partir da criação de medidas que ferem os direitos sociais do sistema protetivo por meio da redução das garantias constitucionais.

Sob o forte argumento de que o país passa por uma profunda “crise fiscal” ou “crise econômica”, coloca-se em marcha um ajuste fiscal e um novo regime orçamentário de caráter permanente nas contas públicas, isto é, estabelece a contenção e cortes das despesas públicas para com as políticas sociais, através de medidas drásticas que levam o país a retroceder ao que era no final do século XX.

Com foco no ajuste fiscal, o programa “Uma ponte para o futuro” (2015) é o resgate pleno da agenda ultraliberal. Seu pacote de medidas propõe alterações agressivas às políticas sociais, como:

a) *Distribuir incentivos ao mercado* via financiamento, para a remercantilização das políticas de proteção social, que sempre foram desvinculados para a manutenção da economia. Nota-se que esta distribuição é uma forte tendência para a privatização de políticas como saúde, previdência e dentre outras, uma vez que a agenda do novo governo defende veemente a privatização, a descentralização e amplas parcerias entre público e privado.

c) Remover as distorções acumuladas para um funcionamento virtuoso do Estado liberal. Não resta dúvida de que com este entendimento o governo busca enfrentar os sindicatos, os trabalhadores, os movimentos sociais e a sociedade civil organizada que sempre lutaram por melhores condições sociais e de vida;

d) *Cortar os gastos com programas sociais*, sob o argumento que nos últimos anos o Governo Federal excedeu a capacidade fiscal do Estado, seja criando novos programas sociais, ampliando os antigos, ou mesmo admitindo novos servidores. A agenda dos governos desde o golpe é enxugar/extinguir os programas sociais, já que os mesmos são vistos como um fator que levam o país a situações críticas (a crise);

e) *Mudar o funcionamento do Estado*, pois considera que os “desequilíbrios fiscais” são relacionados ao modo de funcionamento do Estado brasileiro. Essa questão mostra que o governo quer enxugar as atribuições do Estado, adotando ações que impactam as relações políticas e sociais;

Observamos que a CF/88 está sendo apontada como um obstáculo para o crescimento econômico do país, isso porque, a Constituição determina uma ampla base de financiamento para a seguridade social e vincula recursos ao orçamento de políticas sociais. Essas manifestações consolidaram-se o processo de modificações das legislações por meio de medidas provisórias e emendas constitucionais que se tornaram recorrente no cenário político do Brasil.

No momento atual, o governo Bolsonaro tem levado adiante as reformas sobre a Constituição e outras legislações para desmontar de vez as regras que preservam o sistema de seguridade e as demais políticas sociais que primam o bem-estar da população brasileira. Do ponto de vista operacional as medidas dos governos Temer e Bolsonaro, buscam:

1) Acabar com todas as vinculações estabelecidas constitucionalmente. Ou seja, a ideia é acabar com a obrigatoriedade constitucional das despesas com saúde, educação e proteção social. Por fim as vinculações dos recursos da seguridade provoca o retrocesso do projeto constituinte (que foi promulgado para direcionar o país a um Estado de Bem-Estar), pois ao retirar o percentual mínimo destinado a esta área, significa inviabilizar a expansão de suas políticas e a

manutenção dos serviços públicos, o que levará ao sucateamento das políticas sociais, assim, colocando em risco a qualidade de vida e social da população.

2) Acabar com todas as indexações para salários, benefícios previdenciários e programas sociais. Isto é, a agenda do governo é por fim as políticas de valorização do salário mínimo e reduzir o valor dos benefícios previdenciários e assistenciais – desvincula-los do valor do salário mínimo.

3) Criar orçamento com base zero. Esse tipo de iniciativa visa à criação de um comitê para avaliar anualmente todos os programas estatais, e o comitê avaliará a continuidade ou não de programas e investimentos sociais. Para o governo Bolsonaro, o Brasil gasta muito com os programas sociais, por esse motivo, vários programas implementados nos governos anteriores tiveram seus recursos reduzidos ou foram extintos.

Conforme demonstrado, desde 2016 a agenda dos governos nacionais destina-se a imposição de um austero pacote de medidas aos gastos públicos. A proposta de instaurar um ajuste fiscal para limitar as contas públicas logrou êxito com a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (resultado das Propostas de Emenda Constitucional (PEC) nº 241 e nº 55), que estabelece um regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscais e da seguridade social que terá duração de vinte anos (art. 106).

Destinada a conter as despesas primárias como a saúde, educação, previdência, assistência social etc., a EC 95/2016 tem como propósito congelar por vinte anos os gastos para com estas políticas. Isto é, com o novo regime fiscal, os recursos provenientes da vinculação das receitas da União a serem repassados para as políticas da seguridade social e educação, terão seus valores revistos anualmente através da incidência da inflação do ano anterior, e não mais conforme a incidência do percentual do orçamento da União, assim, as despesas do governo com as políticas sociais não poderão ter o crescimento maior que a inflação medida a cada ano, mesmo que a economia esteja bem. É relevante destacar que a referida EC não se aplica aos gastos com o pagamento dos juros da dívida pública, desse jeito, deixa de fora do ajuste fiscal às despesas financeiras.

Deste modo, fica clara que a intenção da EC 95/2016 é impor o congelamento do fundo público atribuído às políticas sociais – e aos serviços, projetos e programas designados à população mais vulnerável –, para garantir recursos para a

amortização da dívida pública (pagamento de seus juros e encargos) e para a preservação da riqueza financeira, já que estes pagamentos permaneceram protegidos pelo atual governo. Salvador (2010b), afirma que, nos últimos trinta anos o fundo público tem sido usado para socorrer as instituições financeiras falidas em tempos de crises, e isso implica fortes pressões sobre as políticas sociais que compõem o sistema da seguridade social, pois atendendo aos interesses do capitalismo, o Estado lança medidas para transferir o sistema de proteção social para o mercado – que privatiza os benefícios da seguridade social, transformando-os em mais um produto financeiro. Assim,

com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público, pressionando pelo aumento das despesas financeiras do orçamento estatal, o que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais se constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais. Com isso, ocorre um aumento da transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública, que é o combustível alimentador dos rendimentos dos rentistas. Nesse bojo, também se encontram generosos incentivos fiscais e isenção de tributos para o mercado financeiro à custa do fundo público (*Ibidem*, p. 606).

Esse movimento tem se tornado um instrumento para manipular e controlar a transferência de renda pública para os setores privados. De acordo com, Granemann (2016, p.173), “a razão para tão vulgar ataque reside na necessidade dos grandes capitais em operar uma nova partilha do fundo público que lhes permita, simultaneamente, o enfrentamento da crise e a abertura de novos espaços de inversão de seus capitais”. Assim, para partilhar o fundo público que atualmente é de trilhões de reais, a EC 95/2016 muda os princípios da CF/88 fixando um teto que limita os gastos com as políticas sociais.

Nesse caso, os recursos obrigatórios que balizavam os mínimos aceitáveis (GRANEMANN, 2016) para a garantia dos direitos sociais aos cidadãos brasileiros, são absorvidos pelos grandes capitais. Com isso, as políticas sociais de saúde, assistência social e previdência, que já vêm enfrentando os descumprimentos dos

princípios constitucionais e o subfinanciamento<sup>4</sup> orçamentário, terão seus recursos reduzidos ao máximo até 2036.

As análises da Anfip (2016) demonstram que a fixação de um teto que limita os gastos sociais trazem as seguintes consequências: a) na área da saúde, o agravo do subfinanciamento representa uma rápida precarização do SUS, pois o subfinanciamento compromete a oferta e qualidade de seus serviços (o que influi no crescimento dos planos de saúde, aumentando assim, o processo de privatização da saúde, e esses fatores impedem o cumprimento do princípio da “universalidade da cobertura e do atendimento” (BRASIL, 1998, art. 195, I); b) na área da assistência social, as mudanças instituídas desconstroem as conquistas e avanços dessa política, pois “ao invés de a necessidade ser o parâmetro definidor da ação estatal” (ANFIP, 2016, p. 38) o governo coloca um limitador orçamentário como parâmetro; e c) na área da previdência as medidas adotadas promovem a redução dos direitos constitucionais e isso acarretará na exclusão de uma grande parcela da população.

Mesmo com esta desconfiguração e desmantelamento das políticas do sistema protetivo, para o governo e o grande capital as medidas estabelecidas através da EC 95/2016 ainda não lhes é suficiente. Partindo do argumento de *déficit* previdenciário, a EC 103/2019 efetiva mudanças com o intuito de ruir a previdência social, e as políticas de saúde e assistência social. As principais mudanças contidas na referida PEC objetiva modificar: a forma do cálculo dos benefícios previdenciários (para ter acesso a 100% do teto de aposentadoria, o tempo de contribuição aumenta de 30 anos para 40 anos); restringir o acesso aos benefícios; e aumentar a base de contribuição e idade mínima.

Embora a Seguridade Social apresente um orçamento próprio e suficiente, não dependendo apenas das contribuições previdenciárias (SOARES; BOULOS; SANTOS, 2016), “os diversos governos sempre apresentam o Orçamento da Seguridade Social como deficitário. E, neste momento, construir esse *déficit* tornou-se um dos principais argumentos utilizados pelo governo e outros defensores da

---

<sup>4</sup> Segundo Lavinias (2015) o subfinanciamento se dá “por desvio de receita exclusiva do orçamento da Seguridade” (p. 10), e essa prática compromete a efetividade das políticas sociais brasileiras, pois a extração de das receitas acaba gerando o sucateando de seus serviços.

reforma da previdência” (ANFIP, 2016, p. 57), pois para conseguir reverter os recursos previdenciários para os capitais, elaboram-se diagnósticos com a falsa premissa de falência desse sistema. Assim, para sustentar o discurso do suposto *déficit*,

o governo desconsidera uma centena de bilhão de reais das receitas da Seguridade e ainda acresce outras dezenas de bilhões de reais em despesas que não poderiam entrar nessas contas [como os seguros ou convênios de saúde; as contas dos regimes próprios de previdência de servidores e de militares, e dos sistemas de previdência complementar; e os auxílios moradia, alimentação, creches pagas a dependentes de servidores públicos]. Valendo-se desses mecanismos, o governo apresentou em março de 2017, dados apontando que a Seguridade Social teve em 2016 um grande *déficit*. No discurso oficial esse resultado vem crescendo desde 2005 (ANFIP, 2016, p. 60).

Todavia, como já apresentado na tabela 2, mesmo havendo um *déficit* em 2016, as receitas arrecadadas pela Seguridade Social entre 2005 a 2015 apresentam um *superávit* de R\$50,1 bilhões, porém esse saldo positivo é transferido pela DRU e alocado pelo Tesouro Nacional para uma série de outros fins, assim, esse processo de desvinculação dos recursos da Seguridade evita a criação de um fundo de reserva e possibilita a propagação do discurso do *déficit* da Seguridade.

Vale ressaltar que, o suposto *déficit* do sistema previdenciário já vem sendo difundindo desde os anos 1990, quando a ortodoxia neoliberal ganha força no Brasil. O primeiro ataque a este sistema ocorreu no governo FHC com uma contrarreforma que resultou na EC 20/1998. Esta contrarreforma significou grandes perdas dos direitos conquistados com a Constituição, pois com o propósito de manter o equilíbrio financeiro e a ascensão do capital foi acrescido ao art. 201 da CF/88 o critério da preservação do equilíbrio fiscal e atuarial, bem como foram estabelecidos diversos mecanismos sobre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS)<sup>5</sup> (BEHRING; BOSCHETTI, 2008; GRANEMANN, 2016).

---

<sup>5</sup> De acordo com Granemann (2016, p. 180) “a principal alteração foi na exigência para alcance do direito que passou de *comprovação de tempo de trabalho* (serviço) para *comprovação de tempo de contribuição*. Ademais, por não ter conseguido aprovar todas as mudanças desejadas a regulamentação da EC 20/98 introduziu o *Fator Previdenciário* que impôs, em média, um aumento de 07 (sete) anos de trabalho e uma redução de 30 % (trinta) no valor dos direitos a serem recebidos”.



Segundo Granemann (2016, p. 180) a EC 20/1998 “foi muito agressiva com os direitos da força de trabalho imediatamente empregada pelos capitais; entretanto, para os capitais ela não foi suficiente”. Deste modo, em 2003 sob o governo de Lula o sistema previdenciário sofre com mais uma contrarreforma restritiva de direitos. Essa contrarreforma resultou na EC 41/2003 que alterou o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), afetando os servidores públicos. Com essa contrarreforma “as isonomia e paridade foram extintas e instituiu-se a previdência privada como (falsa) alternativa para os trabalhadores que ingressaram no serviço público federal após sua regulamentação” (*Ibidem*). Assim, para atender o mercado da previdência privada a EC 41/2003 conseguiu acabar com a aposentadoria integral dos servidores públicos (SALVADOR; BOSCHETTI, 2002 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 174).

Assim como as contrarreformas mencionadas, a PEC 287/2016 objetiva desmontar a previdência social e as outras políticas da Seguridade para atender integralmente aos interesses do mercado financeiro. De acordo com Queiroz (2017) a proposta de contrarreforma “é tão perversa que torna a previdência pública menos atraente, colocando em risco o maior programa de proteção social do país”.

Desse modo, ao passo que essas medidas são instituídas não há como manter as políticas sociais e os direitos nelas existentes, pois ao conter as despesas orçamentárias da Seguridade em nome de uma “austeridade econômica”, o governo delega suas obrigações ao mercado, que transforma os direitos sociais em mercadorias.

Diante dessas questões, podemos afirmar que as decisões tomadas pelos governantes através desses mecanismos acabam acarretando na inversão dos princípios constitucionais, pois ao almejar apenas o crescimento e liberdade da economia, o governo acaba criando formas para remanejar os investimentos do sistema de proteção social, para fortalecer os interesses dos rentistas financeiros.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No momento de redemocratização do Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um marco na proteção social, pois ao institucionalizar o conceito de Seguridade Social, o Estado efetivou a cidadania e as políticas sociais como um

direito de todos brasileiros. Entretanto, essa conquista a partir de 1990 sofre um duro golpe com as pressões e contrapressões da política neoliberal que se instala no país. Nesse cenário, a burguesia conservadora junto ao projeto neoliberal arquiteta o desmonte da Seguridade Social, lançando as políticas de saúde, previdência e assistência social ao jogo do mercado internacional, através das contrarreformas que possibilitaram a privatização dos setores públicos e dos serviços sociais, convertendo assim, direitos sociais em um instrumento de capitalização de recursos para gerar lucratividade aos rentistas financeiros.

Deste modo, podemos afirmar que as agressivas contrarreformas do Estado impostas pelo neoliberalismo que pairava no país desconfiguraram os princípios constitucionais, causando a reversão da tendência de universalização das políticas sociais para a focalização combinada ao paternalismo.

Em torno desse debate, podemos tecer que as tentativas de desconstrução da Seguridade Social através das contrarreformas fruto da coalizão entre o governo brasileiro e as instituições internacionais, não ficaram estáticas nos anos 90, se estenderam aos anos 2000.

Verificou-se que nos governos dos anos de 2003 a 2016 (antes do golpe institucional) houve uma reação de ruptura com o modelo neoliberal, a partir da decisão de priorizar as políticas sociais. Apesar dos governos desse período terem implementado políticas sociais que incidiram sobre a pobreza, não houve uma ruptura total com a agenda neoliberal, os governos deram continuidade as contrarreformas, atingindo as políticas da Seguridade, principalmente a política da previdência social.

Após o golpe institucional em 2016, houve uma retomada do neoliberalismo em seu viés mais radical, isto é, volta o receituário de Estado mínimo (como nos anos 90) e a adoção de medidas drásticas para reduzir e restringir os direitos sociais. Com o golpe, a gestão do atual governo vem enfraquecendo o Estado e a proteção social através dos cortes de programas sociais voltados à população de baixa renda, do incentivo às práticas conservadoras de clientelismo e filantropia, das contrarreformas e da desvinculação dos recursos destinado à Seguridade Social.

A análise realizada sobre as contrarreformas e desvinculação dos recursos da Seguridade (por meio da DRU) revela que a intenção é priorizar somente a política

econômica neoliberal ortodoxa. Ao estabelecer um ajuste fiscal através das EC 93/2016 (que amplia o percentual das desvinculações até 2023) e EC 95/2016 (que congela os gastos sociais por vinte anos), verifica-se que há um duplo mecanismo de desfinanciamento e apropriação dos orçamentos que deveriam ser repassados para as políticas de saúde, previdência e assistência social, o que configura na viabilização da transferência das políticas sociais para o mercado, que transforma os benefícios sociais em produtos da especulação financeira.

Além disso, verifica-se que no tempo presente a reforma da previdência social, é outro fator que implicará na mercantilização dos serviços oferecidos por essa política, já que o governo parte da premissa da incapacidade do Estado em gerir o sistema previdenciário por causa do suposto *déficit*. Com isso, nota-se que esses argumentos são fundamentais para que o governo possa contrarreformar as políticas sociais, assim, abrindo mais espaço ao mercado, o qual privatizará os serviços previdenciários, dificultando o acesso da população vulnerabilizada.

Desde modo, percebe-se que leis infraconstitucionais tem sido o instrumento utilizado para desmontar os princípios constitucionais e excluir o direito a cidadania, já que seu objetivo é incentivar a livre iniciativa do mercado para que o mesmo promova os serviços que a população necessita, enquanto o Estado garantirá o mínimo de proteção aos pobres dentre os mais pobres.

Diante das considerações apresentadas, podemos afirmar que o desfinanciamento e a apropriação dos orçamentos da Seguridade Social aceleram as formas de privatização das políticas sociais, seja por *default* ou venda de serviços lucrativos ao mercado. Deste modo, a Seguridade Social tem sido desfigurada em sua perspectiva de universalidade por um enfoque focalizado de intervenção, em nome de uma agenda liberal que busca desmontar este sistema por completo.

#### REFERENCIAS:

BEHRING, E. **Brasil em contra-reforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. BOSCHETTI, I. **Política social:** fundamentos e história. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, I. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. Brasília: CEFESS, 2009. p. 1-17. Disponível em: <[http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade\\_social\\_no\\_brasil\\_conquistas\\_e\\_limites\\_a\\_sua\\_efetivacao\\_-\\_boschetti.pdf](http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade_social_no_brasil_conquistas_e_limites_a_sua_efetivacao_-_boschetti.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2017.

CAMPELO, T. NERI, M. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

CASTILHO, D.; LEMOS, E.; GOMES, V. Crise do capital e desmonte da Seguridade Social: desafios (im)postos ao Serviço Social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 447-466, dez. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0447.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **CFESS está atento à defesa do SUAS**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1425>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

FAGNANI, E. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011. Disponível em: <[http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/5621/4669](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/5621/4669)>. Acesso em: 25 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Previdência social: Reformar para excluir?. **Le Monde Diplomatique Brasil**, ano 10, n. 115, fevereiro, 2017. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/reformar-para-excluir/>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

GRANEMANN, S. O desmonte das políticas de seguridade social e os impactos sobre a classe trabalhadora: as estratégias e a resistência. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 19, n.1, p.171-184, jul./dez. 2016. Disponível em <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/28165/20357>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

LAVINAS, Lena. A Financeirização da Política Social: o caso brasileiro. **Politika**, n. 2, jul. 2015. Rio de Janeiro: Fundação João Mangabeira em colaboração com Humboldt-Viadrina Governance Platform, 2015, p. 35-51. Disponível em: <<http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2015/09/Lena-Lavinas-colet%C3%A2nea-Cesinha-Politika-2015.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

PAIM, J. Não há espaço para o SUS democrático e constitucional nesse governo. **CEE FIOCRUZ**, 2016. Entrevista concedida a Eliane Bardanachvili e Vitória Régia Gonzaga. Disponível em: <<http://www.cee.fiocruz.br/?q=node/459>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

POCHMANN, M. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 145-156.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. O desmonte do Estado de proteção social. **Le Monde Diplomatique Brasil**, n. 117, maio, 2017. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/o-desmonte-do-estado-de-protacao-social/>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 136-143.

SALVADOR, Evilasio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0426.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010a.

\_\_\_\_\_. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serv. Soc.Soc.**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, dez. 2010b. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282010000400002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282010000400002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 04 ago. 2017.

SEVERIANO, E. M. O. Tendências e impasses da seguridade Social e o futuro da previdência no Brasil contemporâneo. **Rev. Políticas Públicas**, v. 20, n. 2, p.669-690, nov. 2016. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/6356>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

SOARES, A; BOULOS, M.; SANTOS, N. O austericídio fiscal e o desmonte da Seguridade Social no Brasil. **Le Monde Diplomatique Brasil**. novembro, 2016. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/o-austericidio-fiscal-e-o-desmonte-da-seguridade-social-no-brasil/>>. Acesso em: 19 mar. 2018.