



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**

TACIANA CARLA ALBUQUERQUE BATISTA

**ATUAIS TENDÊNCIAS DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA:
REBATIMENTOS DA CONTRARREFORMA PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Orientadora: Prof^ª. Dra. Alessandra Ximenes da Silva

CAMPINA GRANDE – PB

2014

TACIANA CARLA ALBUQUERQUE BATISTA

**ATUAIS TENDÊNCIAS DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA:
REBATIMENTOS DA CONTRARREFORMA PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC),
apresentado ao Departamento de Serviço
Social da Universidade Estadual da Paraíba
(UEPB) em cumprimento às exigências para a
obtenção do título de Bacharela em Serviço
Social.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Alessandra Ximenes da Silva

**CAMPINA GRANDE – PB
2014**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

B333a Batista, Taciana Carla Albuquerque
Atuais tendências da seguridade social brasileira [manuscrito]
: rebatimentos da contrarreforma para a Previdência Social /
Taciana Carla Albuquerque Batista. - 2014.
28 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço
Social) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências
Sociais Aplicadas, 2014.
"Orientação: Profa. Dra. Alessandra Ximenes da Silva,
Departamento de Serviço Social".

1. Proteção social. 2. Seguridade social. 3. Conrarreforma
do estado. 4. Previdência social. I. Título.

21. ed. CDD 368.4

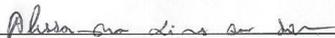
**ATUAIS TENDÊNCIAS DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA:
REBATIMENTOS DA CONTRARREFORMA PARA A PREVIDÊNCIA
SOCIAL**

Aluno (a): TACIANA CARLA ALBUQUERQUE BATISTA

Nota: 9,5

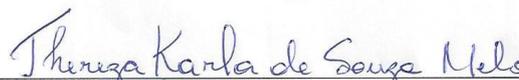
Campina Grande – PB, 23 de 07 de 2014.

BANCA EXAMINADORA:



Profª. Dra. Alessandra Ximenes da Silva (Orientadora)
Profª. Universidade Estadual da Paraíba/Doutorado em Serviço Social

Profª. Ms. Maria do Socorro Pontes de Souza (Examinadora)
Profª. Universidade Estadual da Paraíba/Mestre em Saúde Coletiva



Profª. Ms. Thereza Karla de Souza Melo (Examinadora)
Profª. Universidade Estadual da Paraíba/Mestre em Serviço Social

**CAMPINA GRANDE – PB
2014**

AGRADECIMENTOS

Não poderia começar de outra forma senão agradecendo **ao Senhor, o Deus Soberano**, que me amou desde antes da criação do mundo e planejou cada dia da minha vida quando nenhum deles havia. Foi Ele que me deu esperança quando eu me vi longe de realizar o sonho de entrar na faculdade e diante de condições desfavoráveis me fez passar com triunfo. Foi Ele que me orientou e me fortaleceu em cada momento, me fazendo viver para além das preocupações terrenas, crendo que Ele tem cuidado de mim, ainda que as circunstâncias pareçam desfavoráveis. Como lhe sou grata!

A **Maria de Lourdes Albuquerque Soares Batista**, minha muito **amada mãe**, que sempre foi minha mãe, meu pai e meus irmãos. Aquela que, depois de Deus, é o meu maior amor e a quem eu dedico todas as conquistas que tive até o dia de hoje e ainda terei. Não há palavras para descrever o quanto seu amor e sacrifício por mim me fizeram o que eu sou. Que a minha vida honre cada um dos seus esforços.

A **Herculano Soares Batista, meu pai** (em memória), que embora eu tenha poucas recordações, pois partiu quando eu era muito pequena, sei do amor que tinha por mim: a sua “Tacinha”.

A minha família que sempre me deu suporte, se alegrou com as minhas vitórias e acreditou que eu poderia ir mais além. Dentro dela destaco **tia Graça** (em memória), de estilo de vida e de conduta admiráveis; meu primo **Paulo Rogério**, que desde a infância é um exemplo para mim; minha prima **Martha** (representando a “primarada” de Recife-PE) a quem devo eterna gratidão por ter me apresentado a Jesus Cristo; **tia Socorro**, sempre atenta às necessidades alheias, e minhas tias **Auxiliadora, Guia, Neide, Dorinha, Lúcia** e agregados, sempre presentes.

A **todos os meus amigos**, que tanto alegram a minha vida. Em especial **Amanda, Leandro e Lúcio**, que são como irmãos para mim.

A **Samara**, minha “cocó” (risos). Como já te falei várias vezes: sua ajuda foi essencial para que eu chegasse até aqui!

Ao meu querido **André**, companheiro e amigo. Obrigada por me dar apoio e estar ao meu lado mesmo diante das dificuldades e dos atropelos do dia-a-dia.

Aos **colegas de turma** de 2011.1, a melhor turma que já tive. Dela conquistei amizades para a vida.

A **Aliança Bíblica Universitária do Brasil (ABUB)** por dar suporte a minha fé no ambiente acadêmico, me ensinando que “crer também é pensar” e me apresentar com a amizade de pessoas tão especiais. Dentre elas está a querida **Kathleen**, que me apresentou ao movimento e desde então tem contribuído significativamente em vários âmbitos da minha vida.

Aos membros da **Igreja Batista Bíblica**, por me apoiarem sempre e compreenderem a minha ausência durante a reta final do curso.

Aos membros da **Igreja Congregacional Nova Aliança**, por terem me encorajado desde as primeiras dificuldades na universidade.

A **Prof^a. Dra. Alessandra Ximenes da Silva**, que de pronto aceitou ser minha orientadora, mesmo diante do curto período para orientação, elaboração e correção deste TCC.

A **Prof^a. Ms. Maria do Socorro Pontes de Souza**, que mesmo com tantas orientações, não hesitou em aceitar compor a minha banca.

A **Prof^a. Ms. Thereza Karla de Souza Melo**, que, além de aceitar compor a minha banca, se desdobrou para fazer possível a conclusão do meu curso em tempo hábil para a nomeação no concurso em que fui convocada.

A **Coordenação e Chefia do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba-UEPB** e aos **docentes**, que tanto me ensinaram e me deram suporte para dar os primeiros passos da minha formação profissional.

Ao **Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) do bairro das Malvinas** e a minha supervisora, assistente social, **Magna Adriana Carvalho**, por terem possibilitado a vivência de ricas experiências em campo de estágio.

A **Prof^a Dr^a Waltimar Batista Rodrigues Lula**, orientadora de PIBIC, principalmente pela compreensão na fase de adiantamento de curso.

O espaço formal para os agradecimentos é pequeno, o que torna impossível mencionar o nome de cada um aqui, portanto estendo meus agradecimentos a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a concretização desta etapa. Meu coração se enche de alegria e gratidão por cada um!

Meus sinceros agradecimentos,

Taciana Albuquerque.

SUMÁRIO

RESUMO	05
ABSTRACT.....	05
1 INTRODUÇÃO	06
2 CONFIGURAÇÕES DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA: BREVES CONSIDERAÇÕES	07
3 CONTRARREFORMA DO ESTADO NO CONTEXTO BRASILEIRO	14
4 TENDÊNCIAS ATUAIS DA SEGURIDADE SOCIAL: REBATIMENTOS DA CONTRARREFORMA NA PREVIDÊNCIA SOCIAL	17
5 APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS	24
6 REFERÊNCIAS	26

ATUAIS TENDÊNCIAS DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: REBATIMENTOS DA CONTRARREFORMA PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL

Taciana Carla Albuquerque Batista

RESUMO

O presente tem como objetivo analisar a contrarreforma do Estado na Seguridade Social e os seus rebatimentos para a Previdência Social, destacando as suas tendências atuais. Trata a Previdência Social como uma política da Seguridade Social inserida na Carta Magna de 1988, de regime geral e contributivo que prevê benefícios trabalhistas aos seus segurados. Todavia, diante da crise estrutural do capitalismo, Fernando Henrique Cardoso propôs um Projeto de Reforma do Aparelho do Estado que deu início a uma série de contrarreformas que redimensionaram o papel do Estado no âmbito social. A pesquisa realizada foi fruto de revisão bibliográfica e análise documental, partindo-se de uma abordagem analítico-crítica acerca da temática. O período de estudo priorizado foi a década de 1990 e o século XXI, sendo estes evidenciados como processos de contrarreforma. Nosso estudo aponta que a contrarreforma do Estado tem como tendência a negação dos direitos sociais, a descaracterização do conceito de seguridade social, a expansão da previdência dos fundos de pensão e das empresas de planos privados e a assistencialização dos desassistidos da Previdência.

Palavras Chave: Proteção Social. Seguridade Social. Contrarreforma do Estado. Previdência Social.

ABSTRACT

The present aims to analyse the counter-reform of the State in Social Security and its consequences to the Social Welfare System, highlighting its current tendencies. Considers the Social Welfare System as a Social Security policy, inserted in the 1988 Magna Carta and also a general and contributory regime that envisions employee benefits to the insured. However, in face of the structural crisis of capitalism, Fernando Henrique Cardoso proposed a Reform Project of the State Apparatus, which started a series of counter-reforms that changed the role of the State in a social context. The research was the fruit of literature review and documentary analysis, using an analytical and critical approach about the topic. The study period prioritized was the 1990s and the 21st century, being these evidenced as counter-reform processes. The study points out that the State counter-reform has a tendency towards denial of the social rights, the mischaracterising of the concept of social security, the expansion of Social Welfare System pension funds and of companies of private plans and the assistance of the unattended by the System.

Key Words: Social Protection, Social Security, State Counter-Reform, Social Welfare System.

1 INTRODUÇÃO

A Previdência Social é uma política da Seguridade Social, juntamente com a política de Saúde e da Assistência Social, inserida na Constituição Federal de 1988. É organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, contendo dois regimes jurídicos de natureza pública, a saber: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) (INSS), previsto no Art. 201, sob regime das leis de Consolidação do Trabalho (CLT) e demais modalidades de acordo com a Lei n. 8.812/1991; e o regime previdenciário dos servidores públicos, titulares de cargos efetivos de natureza estatutária (Plano de Seguridade Social do Servidor Público – PSSP), previsto no Art. 40, de acordo com a sua respectiva regulamentação (Regime Próprio de Previdência Social – Orientação Normativa MPS/PSP n. 02 de 31/03/2009). Além desses dois regimes, a previdência pode ser efetivada em regime de previdência complementar (Art. 202), a fim de suplementar o benefício básico, por meio da contratação de fundos de pensão mediante contribuição mensal.

Essa configuração da Previdência Social expressa na Constituição 1988 sofreu alterações que comprometeram a sua efetivação e universalização ocasionadas pelo esgotamento do padrão expansionista do Capital, que configurou um novo padrão de acumulação capitalista que exigiu mudanças no mundo do trabalho e na intervenção do Estado de cunho liberal.

As primeiras mudanças de cunho liberal no Brasil começaram a se manifestar em meados dos anos 1980, mas só se efetivaram na segunda metade dos anos 1990 com o “Projeto de Reforma do Estado” no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), propondo mudanças na regulação do Estado com fortes rebatimentos no âmbito social.

Nesse sentido, este estudo teve como objetivo principal analisar a contrarreforma do Estado na Seguridade Social e os seus rebatimentos para a Previdência Social, destacando as suas tendências atuais. Como objetivos específicos temos: compreender as configurações da proteção social no Brasil, analisar criticamente a contrarreforma no contexto brasileiro e analisar a contrarreforma da Previdência Social na contemporaneidade.

A aproximação com o tema ocorreu por meio das discussões em sala em torno da Política da Previdência Social realizadas no componente curricular de Política Social.

A relevância deste estudo se configura pela necessidade de aprofundar a discussão, uma vez que a contrarreforma iniciada em FHC teve continuidades nos governos Lula e Dilma. Na contemporaneidade há debates no Executivo e no Congresso Nacional para

implementar novas contrarreformas na previdência, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de que a expectativa de vida dos brasileiros aumentou.

A pesquisa realizada foi fruto de revisão bibliográfica e análise documental, partindo-se de uma abordagem analítico-crítica acerca da temática.

A estruturação deste trabalho se deu pela abordagem, na sessão 2, das configurações da Proteção Social Brasileira, na qual discute brevemente a trajetória histórica das primeiras medidas de caráter previdenciário, até a instituição da Seguridade Social e da Previdência Social na Constituição Federal de 1988; na sessão 3, da contrarreforma no contexto brasileiro, apresenta as principais mudanças nas funções do Estado proposta pelo Projeto de Reforma do Aparelho do Estado de FHC; e na sessão 4, expõe as tendências atuais desta contrarreforma para a Previdência Social.

2 CONFIGURAÇÕES DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA: BREVES CONSIDERAÇÕES

As primeiras iniciativas previdenciárias que se constituíram enquanto modelo de seguridade social surgiram na Alemanha, em 1883, sob o governo do chanceler Otto Von Bismarck. Tendo em vista conter o avanço das pressões exercidas pelos sindicatos e partidos políticos e, em especial, dos socialdemocratas, o sistema alemão incorporou princípios de proteção social, os quais visavam garantir meios de rendimento aos trabalhadores, substituindo os salários, em casos de desemprego, doença, acidente, aposentadoria na velhice, socorro em caso de falta de sustento devido à morte do segurado, além do atendimento as despesas extraordinárias, como as decorrentes de nascimento, morte e casamento (FALEIROS, 2000).

Centrado em um padrão de seguro social, exigia contribuição prévia e prestação de retorno proporcional de contribuição, além de ser restrito aos trabalhadores assalariados e aos seus dependentes. Assim, as primeiras formas de proteção social tem sua emergência vinculada à relação capital/trabalho na sociabilidade capitalista.

Na conjuntura sócio-histórica, política e econômica marcada pelo cenário da Segunda Guerra Mundial, foi elaborado em 1942, na Inglaterra, enquanto crítica ao modelo Bismarckiano, o Plano Beveridge, que caracterizou-se pela conquista de direitos de caráter universal, ou seja, direcionado para todos os cidadãos incondicionalmente ou para aqueles

submetidos a condições precárias de subsistência, tendo por intuito garantir os mínimos sociais a todos em “condições de necessidade”. O financiamento para tal era originário dos impostos fiscais, a partir da gestão estatal (FALEIROS, 2000).

Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios. O referido plano fortaleceu a proteção já existente no país, além de uniformizar a proteção social e acrescentar outros benefícios e auxílios sociais. No caso do Brasil, esse modelo nunca chegou a ser aplicado efetivamente.

Somente a partir da década de 1930 com Getúlio Vargas no poder, a política econômica foi direcionada para a integração do mercado interno e para o desenvolvimento da industrialização. Manteve-se a exportação de produtos agrícolas, ao mesmo tempo em que não se buscou romper com a dependência dos países centrais. Bem como, a questão social¹ deixa de ser “caso de polícia” e o Estado passa a adotar políticas sociais. Isto se deu pelo acirramento das desigualdades sociais e a organização dos trabalhadores.

Entre os anos 1930 e 1970 o Estado passa a ter uma intervenção mais efetiva na relação capital e trabalho, fortalecendo seu papel de interventor na área trabalhista e previdenciária, como também na educação, saúde e mercado de trabalho.

A configuração da proteção social no Brasil se efetivou como alguns autores assinalam, como um pacto de elites. Não se observou um modelo brasileiro com as configurações de modelo universal, como o Beveridge, nem ao menos o Bismarckiano, uma vez que o conjunto dos trabalhadores não foi contemplado. O modelo getulista era limitado, desigual nos benefícios e realizava-se em troca do controle social das classes trabalhadoras.

Desta forma, evidencia-se que o Brasil nunca vivenciou um Estado de Bem-Estar Social em sua plenitude, pois não houve uma condição de pleno emprego Keynesiano, que segundo Couto (2006) propõe uma intervenção na economia através de investimentos no mercado produtivo e na promoção do bem-estar, buscando, desta forma, reduzir as desigualdades sociais. No que se refere aos programas na área social, os mesmos tinham um caráter assistencialista e assistemático, nos quais os critérios de universalização e reconhecimento de direitos eram substituídos pelos compensatórios e clientelistas.

Anteriormente, tivemos apenas a implementação, em 1919, de uma lei de seguro de acidentes de trabalho por seguradoras privadas, e em 1923, da previdência social voltada aos

¹ Conforme Iamamoto (2008, p. 77) “a questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão”.

ferroviários, através das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS) – como resposta aos embates dos trabalhadores e para manter a produção de café.

Getúlio Vargas, com seu governo populista, buscava conter as greves e os movimentos operários e estabelecer um sistema de seguro social. Sistema esse que foi implementado pelos Institutos de Previdência Social, destinado apenas para algumas categorias de trabalhadores, como marítimos, estivadores, bancários e industriários. Os trabalhadores rurais, sem condição salarial, ficaram de fora até os anos 1970.

Com o objetivo de atender às famílias de pracinhas envolvidas na 2ª Guerra Mundial foi criada, em 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que em 1946, passa a dedicar-se a maternidade e a infância, buscando legitimar o Estado junto aos pobres. Predominava o assistencialismo, numa junção de caridade, com ações das primeiras damas.

Essa configuração predominou até início dos anos 60, quando foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) e os benefícios dos vários institutos foram unificados. Os autônomos foram incluídos e foi definido o mínimo de 05 (cinco) anos de contribuição para a aposentadoria aos 60 (sessenta) anos para mulheres e 65 (sessenta e cinco) para homens. Além disso, contemplou benefícios como o serviço social e a alimentação, além de instituir a aposentadoria por tempo de serviço aos 55 (cinquenta e cinco) anos. Em 1963 foi aprovada, mas não efetivada, a previdência rural.

Do golpe militar até o ano da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil se desenvolveu economicamente com a expansão da produtividade e modernização da economia, por meio da entrada do capital estrangeiro em parceria com o Estado. A ditadura se caracterizou por um modelo repressor, de forte censura e ausência de eleições. Muitos brasileiros foram exilados, mortos e desaparecidos.

Para legitimar-se no poder, o bloco chamado por Faleiros (2000) de militar-tecnocrático-empresarial, desenvolve certas medidas sociais para a população. Em 1966, os Institutos de Previdência Social foram unificados, ainda que de cima para baixo, no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), sob a administração da tecnocracia.

Apesar do arrocho salarial, a economia permitiu a ampliação da previdência para os trabalhadores rurais (1971), os empregados domésticos (1972), os jogadores de futebol (1973) e os ambulantes (1978). Os trabalhadores rurais tiveram benefício de meio salário mínimo, sem contribuição. Vale salientar, que nesse contexto era estratégico apoiar os trabalhadores de campo e estimular a economia rural por meio de recursos financeiros.

Em 1974, foi criada uma lei que implementou a Renda Mensal Vitalícia - benefício aos idosos pobres que contribuíram no mínimo com 01 (um) ano para a Previdência Social.

No mesmo ano foram criados o Ministério da Previdência e Assistência Social, juntamente com a incorporação da LBA, a Fundação para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM), a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV).

Em 1977, o sistema foi unificado com a criação do Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS) e foi regulamentada a previdência privada. Percebe-se nesse período a grande desigualdade brasileira uma vez que 40 milhões de brasileiros não tinham nenhum acesso a serviços médicos, ficando relegadas as ações filantrópicas para pobres.

Em 1964, o governo cria o Banco Nacional da Habitação (BNH) a fim de promover o acesso à casa própria para as classes médias. Para os pobres, a LBA disponibilizou programas de cursos de artes domésticas e ajudas restritas. Para os menores em situação irregular a principal medida foi a internação, conforme o Código de Menores de 1979.

Esse modelo repressor, autoritário e centralizado da ditadura não teve como objetivo construir um modelo universal e democrático, mas um fragmentado e desigual de incorporação social, promovendo o acesso apenas a estratos da população. Como disse Faleiros (2000, p. 40), o objetivo era “favorecer os grupos privados ou particulares, conquistar clientelas, impulsionar certos setores economicamente influentes, obter lealdade, e é claro, dinamizar a acumulação”.

O processo de internacionalização do capital, na década de 1970, demandava dos países ditos periféricos um projeto que fortalecesse os laços de dependência com o grande capital estrangeiro. No caso específico do Brasil – Behring e Boschetti (2011) mostram que o primeiro elemento a ser identificado é a aparente falta de sincronia entre o tempo histórico no Brasil e os processos internacionais -, esse processo tomaria características peculiares ao compararmos com as sociedades centrais no que diz respeito “ao crescimento da sua economia à configuração urbano-industrial da sociedade e à estruturação da seguridade social” (MOTA, 1995, p.136).

Desta forma, no Brasil, o Estado propôs uma política denominada de “modernização conservadora” para que pudesse ao mesmo tempo em que fortalecesse os laços de dependência, também possibilitasse a quebra de resistência organizada da sociedade, a fim de “construir as bases de um consenso passivo legitimador da ordem” (MOTA, 1995, p.137). Essa ordem seria necessária pela constatação - até mesmo pelo período histórico de pós-ditadura e luta pela redemocratização do Estado - da rebeldia política das classes subalternas, para por em prática a tentativa de controle à funcionalização e expansão seletiva de alguns serviços sociais. Nesse sentido, Mota (1995) assevera:

a solução encontrada foi a ampliação da cobertura de alguns programas sociais, que tiveram como características a diferenciação dos serviços em função da clientela atendida, a privatização da assistência médico-social, a criação da previdência complementar privada, afora a supressão e o desmantelamento dos mecanismos de controle e de participação dos trabalhadores no sistema de proteção vigente até 1964. (MOTA, 1995, p. 137).

Podemos evidenciar, todavia, a particularidade brasileira de reformas realizadas em meados da década de 1960 e nos anos 1970. Esse processo de reformas colocaria à mostra a crise do chamado “milagre brasileiro” e os seus reflexos na política de seguridade social, mais específicos na esfera da previdência social e da saúde.

É interessante ressaltar o quanto esse momento histórico é protagonizado pelos movimentos sociais e de massas, pela luta por eleições diretas e de uma nova Constituição, ao lado de outros movimentos populares urbanos e rurais. Vale ressaltar que

durante a década de 1970, enquanto surgem nos países desenvolvidos as primeiras críticas ao Welfare State, assiste-se, no Brasil, sob os auspícios do regime militar e do milagre brasileiro, a uma relativa ampliação das políticas de seguridade social, como é o caso do FUNRURAL, da renda vitalícia para idosos, do aumento do teto do benefício mínimo, além da abertura da previdência social para os trabalhadores autônomos e empregados domésticos (Oliveira e Teixeira, 1986) e da ampliação da assistência médico-social (MOTA, 1995, p.139).

Evidencia-se de certa medida “uma crise estrutural, potenciada por fatores detonadores existentes em uma conjuntura particularmente adversa. Por outro lado, é o momento em que o processo político é decisório” (OLIVERA; TEXEIRA, 1986 apud MOTA, 1995 p. 138,). Necessário se faz, ter clareza, que essa expansão de políticas no Brasil, promove-se em contrapartida há uma conjuntura de reação burguesa mundial ao Welfare State. Claro, apesar de que houvesse esse descompasso entre os processos no Brasil e o grande mercado internacional, não quer dizer que ambos não estivessem interligados a um processo mais amplo de internacionalização da economia brasileira promovida pela ditadura militar.

Na esfera econômica, houve os rebatimentos de uma crise do chamado “milagre brasileiro”, e a tentativa de trazer o Welfare State para o Brasil, mas o que no máximo foi alcançado seria um “Estado de Mal-Estar Social”. Na esfera política, estávamos vivenciando o auge de uma agitação política e social, nos anos 1980, que demonstrariam a emergência da crise da previdência e posteriormente as reformas estabelecidas na Constituição Federal.

Faleiros (2000) nos traz uma importante contribuição de como o antagonismo de classes é expressa no texto da Constituição de 1988:

A ala conservadora do Congresso articulou um bloco chamado de Centrão, em oposição às pressões por direitos sociais e para defesa dos interesses dominantes. Cada artigo da Carta Constitucional foi objeto de muita disputa e negociação entre os blocos de forças. Em linhas gerais, a Constituição se colocou como liberal-democrática-universalista, expressando as contradições da sociedade e fazendo conviver as políticas de mercado nas áreas de saúde, da previdência e da assistência social. (...) A regulação da previdência social não alterou, entretanto, os benefícios diferenciados do Judiciário, do Legislativo, dos servidores públicos do Executivo e dos militares. (FALEIROS, 2000, p.49).

Há vários avanços no texto da Constituição Federal de 1988, entretanto, é notória a correlação de forças desfavorável entre burguesia e proletariado. Um exemplo disso “é a contraditória convivência entre universalização e seletividade, bem como o suporte legal ao setor privado, em que pese a caracterização de dever do Estado para algumas políticas” (BEHRING, BOSCHETTI, 2011, p. 145). Por mais que houvesse avanços na proposta constitucional e o conceito de universalização já fosse “proposto”, na sua objetivação, o conceito de seletividade ainda seria muito utilizado para conter o acesso demorado da população brasileira. Todavia, devemos compreender que há um clamor conservador muito forte que afirmava como inviabilizadora do desenvolvimento – o que esse ramo da sociedade (conservadora) chamava – o “custo Brasil”. Esse questionamento fez surgir, no bojo da contradição trabalho versus capital, as lutas por direitos trabalhistas.

Logo após a Constituição Federal, houve uma ampliação e incorporação dos trabalhadores rurais aos direitos trabalhistas e previdenciários. Todavia, por mais que o congresso discutisse, incorporasse e definisse o conceito de cidadania, na objetivação, o governo Sarney – que era o vice de Tancredo Neves, falecido em 1985 -, promulgava “o desmonte das políticas sociais federais reduzindo os programas de habitação, sucateando a saúde, controlando as verbas da educação e distribuindo cargos para se manter no poder por cinco e não por quatro anos” (FALEIROS, 2000. p. 50).

Fernando Collor de Melo, o primeiro presidente da república, eleito 29 anos depois da última consulta direta da população (em 1960), definiria seu programa de governo ao combate “aos marajás (os altamente remunerados do setor público), aos monopólios, a inflação, com redução do Estado e ampliação do mercado, incluindo mudanças na própria Constituição que vinha de ser promulgada” (FALEIROS, 2000, p. 51). Todavia, o governo de Collor foi marcado por um sistema de congelamento de preços e de salários, confisco do dinheiro em

banco – limitando o saque a uma pequena quantia. Todos os seus projetos de reforma foram “torpedeados pela volta da inflação e pelo esquema de corrupção que adotou e que o levou à destituição (impeachment) pelo Congresso Nacional em 1992” (FALEIROS, 2000, p.51). Qual seria a herança de Collor? Permitiu a abertura econômica, acelerou ainda mais as privatizações que já haviam sendo construída no governo Sarney e a notável demissão de 65 mil funcionários².

No final de 1993 é aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que finalmente regulamentava a Assistência na Constituição Federal, constituindo-a como dever do Estado e um direito do cidadão. Por mais que houvesse a construção de uma lei que deixasse de lado, em tese, a postura caritativa da política social, havia uma construção cultural na contramão oposta da LOAS.

Em 1994, o presidente Itamar Franco conteve o descontrole da inflação através da adoção de uma nova moeda: o Real. Utilizando-se da estratégia para controle da inflação da convivência “com a velha moeda, por um período de quatro meses, a Unidade Real de Valor (URV) que era atualizada diariamente em Cruzeiros reais e que tornou formalmente o Real” (FALEIROS, 2000, p. 51).

Em todo o globo, a economia mundial mudaria a partir da crise capitalista dos anos 1970 e da crise do socialismo da União Soviética no final dos anos 1980, assim seria consolidada a “hegemonia americana no mundo, com a afirmação do dólar como moeda forte e universal” (FALEIROS, 2000, p.51). Com o governo de Fernando Henrique Cardoso no contexto dos anos 1990, foi investido prioritariamente no convencimento da reeleição. Houve uma política de reformas na Constituição em três eixos: A maior abertura possível da economia aos capitais internacionais, inclusive eliminando monopólios estatais, privatização do patrimônio público e redução dos direitos sociais com a desregulamentação das leis trabalhistas (FALEIROS, 2000, p. 51).

Mediante a crise, o governo Cardoso se submetia ao constante monitoramento do Fundo Monetário Internacional, sendo assim, há uma perda de autonomia nas decisões do próprio país sobre si mesmo. É evidente que o modelo político é de total favorecimento do mercado, da redução do Estado e a priorização da especulação (e de quem dela vive), em detrimento dos interesses dos trabalhadores que produzem a riqueza.

A reforma da Previdência Social, que colocava, inclusive, “o fim do direito à assistência social com a volta dos auxílios sociais” (FALEIROS, 2000, p.52), foi rejeitada

² . “com o impeachment, o vice Itamar Franco assumiu o governo e readmitiu, após muita luta, boa parte dos demitidos” (FALEIROS, 2000, p. 51).

pelo parlamento, todavia, depois de quatro anos de resistência da própria base do governo e dos outros setores (grupos, sindicatos e lobbies), na luta pela garantia dos direitos sociais, foi aprovado o regulamento da previdência social, com 381 artigos, levando as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 20³. Foi estabelecido pelo Decreto 3.048, publicado no Diário Oficial da União, em 12 de maio de 1999.

Os governos de Lula Inácio Lula da Silva e o atual governo de Dilma Rousseff dão continuidade a contrarreforma do aparelho do Estado, principalmente na Seguridade Social, com a redução dos investimentos na área social e ampliação de subsídios em prol do capital financeiro.

A próxima sessão abordará a contrarreforma do Estado e as suas configurações, trazendo à discussão do projeto “social liberal” em Bresser Pereira, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995) no governo FHC.

3 CONTRARREFORMA DO ESTADO CONTEXTO BRASILEIRO

As tendências de proteção social no Brasil se expressam pelo movimento mais geral da relação da crise capitalista dos anos 1970 e os mecanismos adotados pelo Estado para o seu enfrentamento. As principais causas dessa crise foram a redução das taxas de crescimento econômico (devido ao esgotamento do padrão capitalista expansionista), o aumento do desemprego e a inflação.

O esgotamento desse padrão requereu mudanças de cunho liberal, tanto no mundo do trabalho, quanto na intervenção do Estado, cujo resultado é o

desejo de reduzir o papel do Estado na área do bem-estar social, cortando os gastos e os impostos e transferindo os serviços para o setor privado. Onde o mercado não pode atuar porque não há demanda efetiva, as organizações filantrópicas particulares, sob o livre controle dos indivíduos, substituem a ação do Estado. Os serviços previdenciários estatais que forem mantidos, devem se direcionar estritamente aos pobres (TAYLOR-GOUBY 1991 apud MOTA, 1995, p. 119).

³ Modifica o sistema de previdência social e estabelece normas de transição.

No Brasil, as primeiras medidas que introduziram estas mudanças ocorreram no governo de FHC⁴, por meio do Projeto de Reforma do Estado⁵, baseado no Plano Diretor da Reforma do Estado, documento elaborado pelo extinto Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) e aprovado em setembro de 1995. Tal Plano teve como seu principal formulador o ministro Bresser Pereira, que orientou, dentre outras leis, a Emenda Constitucional nº 19, de 19 de junho de 1998, que trata da “reforma” da administração pública.

Para Bresser, o Brasil e a América Latina passaram por uma crise fiscal nos anos 1980, que foi agravada pelo aumento da dívida externa e pelas práticas de populismo econômico⁶. Segundo ele, as causas da crise estariam localizadas no modelo estatizante de intervenção na economia – do qual são expressões o Estado desenvolvimentista, o Estado comunista e o Welfare State –, por desconsiderarem o papel positivo do mercado na coordenação da economia-, bem como na administração pública burocrática.

O argumento do governo de FHC era de que o Estado se desviou de suas funções básicas, que seriam: a realocação de recursos para garantir a ordem interna e a segurança externa, e a busca na área social, de maior justiça e equidade e na área econômica, de estabilização e desenvolvimento (BEHRING, 2003). O desvio dessas funções sobrecarregou o Estado e causou a deterioração dos seus serviços públicos, tornando-os ineficientes, além de trazer o agravamento da crise fiscal e da inflação.

Se a crise estaria no excesso de regulação, na rigidez e na ineficiência do serviço público, era necessário reformar o aparelho do Estado, por meio de uma “reforma gerencial”, voltada para “o controle dos resultados e baseada na descentralização, visando à qualidade e produtividade no serviço público” (BEHRING, 2003, p. 177). Essa reforma deveria seguir o caminho de

ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado - abertura comercial e privatizações -, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que fortaleça a competitividade da indústria

⁴ Vale salientar, que o ideário neoliberal no governo brasileiro se fez presente desde o governo de Collor de Melo (1990). Todavia, Collor não obteve sucesso na realização de suas estratégias, uma vez que teve seu mandato interrompido pelo *impeachment* em 1992.

⁵ Ao utilizar o termo “Reforma do Estado” fazemos em menção a forma como ela foi intitulada pelo governo FHC. Todavia, esta “reforma administrativa” se inscreve em um processo mais amplo oriundo da estratégia capitalista de se reerguer diante da crise (MOTA, 2003).

⁶ Bering (2003) traz, numa definição sumária, que populismo econômico “caracterizar-se-ia por políticas macroeconômicas na América Latina que mantêm o ativismo do Estado no desenvolvimento, bem como acenam para a redistribuição de renda no curto prazo, mas sem ostentação de longo prazo, a exemplo do Plano Cruzado” (BEHRING, 2003, p. 172). Tal conceito é polêmico, pois caracteriza como um mesmo fenômeno experiências diversas em períodos históricos distintos.

nacional; reforma na Previdência Social; inovação dos instrumentos de política social; e reforma do aparelho do Estado, aumentando a sua eficiência (BEHRING, 2003, p. 178).

Tendo em vista o caminho que a “reforma” propôs, temos não apenas um redimensionamento do aparelho do Estado, orientado para tornar a administração pública mais eficiente, mas uma contrarreforma do papel do Estado, propondo a sua redefinição no âmbito político, econômico e social, tornando-o mais flexível para o capital.

Com a reforma, as atividades que podem ser controladas pelo mercado são transferidas para o setor privado, a exemplo das empresas estatais. E os serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, como a educação, a saúde e a cultura, são descentralizados para o “setor público não-estatal”, devendo apenas ser subsidiados por ele. Trata-se, portanto, de desresponsabilizar o Estado das suas competências para com o âmbito social, estabelecendo “parcerias” com a sociedade civil para o financiamento e controle social da sua execução⁷.

Esta estratégia foi viabilizada pela Reforma mediante a reorganização do Estado em 04 (quatro) setores importantes: o Núcleo Estratégico, o Setor de Atividades Exclusivas, o Setor de Serviços Não-exclusivos e o Setor de Bens e Serviços para o Mercado (REZENDE, 2008).

O Núcleo Estratégico entendia que o único papel exclusivo do Estado é formular políticas públicas, definir e fazer cumprir as leis, estabelecer relações diplomáticas, além de fazer a defesa do território. O Estado deveria ter controle absoluto sobre esses setores, que deveriam ter administração centralizada e verticalizada exercida pelos três poderes (BEHRING, 2003).

O Setor de Atividades Exclusivas teria como responsabilidade prestar os serviços que apenas o Estado pode realizar, como a segurança, a educação básica e a previdência básica. Como são atividades não lucrativas, o Governo defendia mantê-los na forma de propriedade estatal, todavia, a proposta era transformar as autarquias em agências autônomas. O objetivo era flexibilizar as relações de trabalho e o controle social sobre as políticas públicas (de fiscalização, fisco, de meio ambiente e do aparelho central da seguridade), embora não previsse como seria este controle.

Já no Setor de Serviços Não Exclusivos do Estado (ou Serviços Sociais Competitivos), o Estado atuaria simultaneamente com organizações públicas não-estatais e privadas, cujo Governo propôs a “livre disputa de mercado” entre as instituições privadas a fim de promover

⁷ Esse processo é caracterizado como *publicização*, com rebatimentos diretos nas políticas sociais (BEHRING, 2003).

“maior eficiência e menor custo pelos serviços oferecidos”. Para este setor foram propostas as Organizações Sociais (OSs), que seriam entidades “públicas não-estatais” de “direito privado”, “sem fins lucrativos”, que deveriam manter “Contratos de Gestão” com o Governo Federal.

O Setor de Serviços e Bens para o Mercado configura-se como proposta de privatização. Seriam aqueles constituídos pelas empresas públicas que garantiriam o acesso a bens e serviços de infraestrutura, tais como o serviço de água, luz, correios e bancos. Em suma,

O governo FHC partia do princípio de que as Funções do Estado deveriam ser de coordenar e financiar as políticas públicas e não de executá-las. Defendia que ‘nem tudo que é público é estatal’ e afirmava que ‘devemos socializar com a iniciativa privada a responsabilidade de diminuir as mazelas provocadas pelo mercado’. Avaliava ainda, que ‘se o Estado não deixar de ser produtor de serviços, ainda que na área de políticas públicas sociais, para ser agente estimulador, coordenador e financiador, ele não irá recuperar a poupança pública (REZENDE, 2008, p. 25).

A dinâmica desse movimento de reformas coloca a seguridade social como centro de mudanças e reajustes, como contratendência para o enfrentamento às crises cíclicas do capital. Nesse sentido, o Plano previa mudança na legislação com reformas constitucionais, cujo conceito de Seguridade Social é totalmente ignorado, fragmentando a articulação entre as políticas de Previdência Social, Assistência Social e Saúde.

A Previdência Social sofreu fortemente com a reforma por meio do seu ajuste fiscal, com a Emenda Constitucional nº 20 e as novas requisições para aquisição da aposentadoria. Sobre essa questão abordaremos com maior profundidade na próxima sessão.

4 TENDÊNCIAS ATUAIS DA SEGURIDADE SOCIAL: REBATIMENTOS DA CONTRARREFORMA NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

As políticas de proteção social são frutos das reivindicações históricas dos trabalhadores, porém Oliveira (2003), ao analisar as políticas sociais, afirma que não é apenas a degradação das condições de vida do proletariado e as suas reivindicações que definem o surgimento das políticas sociais. Historicamente, os direitos sociais e as medidas jurídicas que

consagram as políticas sociais estão vinculados também às alternativas encontradas pelo capital diante da crise de acumulação enfrentada no final dos anos 20 do século passado.

São as contradições da sociedade capitalista, cujas intervenções econômicas e políticas se configuram em um dialeto, pois, do ponto de vista lógico, atender as necessidades dos trabalhadores significa negar as necessidades do capital, mas do ponto de vista histórico, a seguridade social é para os burgueses um âmbito de disputas e de negociações. Como resultado de lutas do proletariado, é sempre objeto de investidas do capital, como meio de adequá-la aos seus interesses (MOTA, 2006).

A seguridade social é fruto dos avanços garantidos pela Constituição Federal Brasileira de 1988, colocando-a como responsabilidade estatal, assentada no tripé: saúde, assistência social e previdência. Assim, há o reconhecimento da obrigação do Estado em disponibilizar saúde de forma pública, gratuita e universal; o reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo as pessoas necessitadas direito de acesso a serviços e aos idosos e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza; o reconhecimento do direito ao seguro-desemprego como direito social do trabalhador em situação de perda circunstancial de emprego, dentre outros (CARDOSO JR; JACCOUD, 2009).

Contudo, na metade dos anos 1980 e início da década de 1990, há uma conjuntura marcada por sinais de falência do padrão do Estado intervencionista e início das bases do Estado mínimo, essas transformações ocasionaram o processo de desmonte das conquistas advindas dos movimentos sociais, da luta pela redemocratização do país e da nova Constituição. Este processo foi orientado pelo projeto neoliberal, que tinha como objetivo atuar nas diversas frentes: política, econômica e social.

De acordo com Silva (1995), a maior evidência dessa crise estrutural se deu pela crise econômico-político-social. Para enfrentar essa crise, o Estado tenta esvaziar e imobilizar as conquistas dos trabalhadores brasileiros, por meio da criação de espaços institucionais de participação, objetivando institucionalizar as lutas e reivindicações. Assim, o Estado convoca os representantes da classe trabalhadora para ter participação em setores da política estatal, a fim de nomear interlocutores oficiais que negociem as propostas do governo com os trabalhadores, e propor um “pacto social” entre os trabalhadores e o Estado.

Foi no início da década de 1990, no governo do presidente Collor de Melo (1990 a 1992) que iniciou a ofensiva neoliberal. Segundo Montañó (2002, p. 2), “como solução parcial da crise capitalista, o neoliberalismo visa à reconstituição do mercado, reduzindo ou até eliminando a intervenção social do Estado em diversas áreas e atividades” e busca

umentar o crescimento da economia capitalista, ater a inflação e assegurar deflação, a fim de obter lucros.

Em face do ajuste neoliberal, o Estado torna-se mínimo para o social e máximo para o capital. Ou seja, os direitos assegurados com a Constituição Federal, na prática passam a ser atacados e negados. Embora, legalmente, as políticas sociais ainda são dever do Estado e direito do cidadão, e a sociedade deve ter conhecimento de seus direitos a fim de reivindicá-los.

Behring e Boschetti (2006), ao analisarem as consequências do neoliberalismo afirmam que houve o crescimento do desemprego, redução do setor público, através da privatização, a não regulamentação dos avanços sociais da Constituição Federal Brasileira, as desigualdades sociais, o trabalho precário e terceirizado, que culminou na predominância da política de assistência social. A seguridade social é uma conquista das lutas dos trabalhadores, pois atende as necessidades inspiradas em princípios e valores socializados pelo proletariado, reconhecida pelo Estado e o patronato.

Após a promulgação da Constituição de 1988, o conceito de seguridade social e o seu financiamento foi se minimizando ao longo dos governos, com o desvio de recursos a partir dos dois primeiros anos da promulgação da Constituição; a especificação das contribuições de empregados e empregadores para a previdência social; o surgimento de mecanismos que possibilitaram o acesso da União aos recursos da seguridade social, que culminou no seu uso indevido; as alterações nos critérios de acesso aos benefícios previdenciários, especialmente da aposentadoria; a inclusão, no plano da análise e da discussão pública, do regime dos servidores, em claro rompimento ao Artigo 194 da Constituição Federal⁸ (MARQUES; MENDES, 2004).

A primeira iniciativa contra o conceito de seguridade social se deu com o deslocamento dos recursos do Finsocial e da CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), em quase sua totalidade, para o financiamento dos EPU (Encargos Previdenciários da União). Essa despesa, que corresponde à cota-parte da União no financiamento da aposentadoria dos servidores federais, não corresponde à Previdência Social da Seguridade Social, pois o regime desses servidores foi mantido à parte pelos constituintes (MARQUES, 1989). Quem paga a maior conta do financiamento são os trabalhadores, pois além do desconto em folha, a CSLL e o Cofins (faturamento das empresas) acabam sendo transferidas para as mercadorias, onerando os consumidores (BOSCHETTI, 2009).

⁸ O artigo em questão fala o que compreende a seguridade social e como ela deve ser organizada.

Após três anos, o governo não repassou para a área da saúde os 15,5% da receita de contribuições de empregados e empregadores previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO (MÉDICI; MARQUES, 1994a). Com isto, a saúde foi obrigada a solicitar empréstimo emergencial no Fundo de Amparo do Trabalhador - FAT, e se apropriar do uso exclusivo das contribuições para benefícios previdenciários, contrariando o conceito de seguridade social. Essa especialização, realizada na prática, foi regulamentada na reforma promovida no governo Fernando Henrique Cardoso.

A terceira medida tomada, contrariando a seguridade social, foi a desvinculação de parte dos recursos da seguridade social com a criação do Fundo Social de Emergência. Esse fundo permite que 20% das receitas de impostos e contribuições sejam livremente acessadas pelo governo federal, inclusive para pagamento dos juros da dívida. Os setores comprometidos com a seguridade social e o Partido dos Trabalhadores (da época) se opuseram a esta medida e fecharam questão contra sua aprovação no Congresso Nacional.

Como componente da seguridade social, a previdência social teve sua evolução⁹ no Brasil de forma marcante ao longo do século XX, tendo como contexto e partida as grandes mudanças sociais, políticas, econômicas e institucionais, as quais o país passou nesse período.

Com a edição do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido como “Lei Eloy Chaves”, a previdência social surgiu como política pública de caráter permanente e geral, com um sistema de filiação obrigatória, com foco no resguardo de situações de risco social advindos de enfermidade, velhice ou morte dos seus beneficiários. Esta Lei é considerada o ponto de partida, no Brasil, da Previdência Social propriamente dita.

Ao analisarmos os períodos que marcam a história da previdência, podemos evidenciar o ano de 1933, marcado pela instituição da aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, benefício depois estendido a todos os ferroviários do Estado; Criação do Conselho Nacional do Trabalho, com atribuições inclusive de decidir sobre questões relativas à Previdência Social; Criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, considerado “a primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional, com base na atividade genérica da empresa” (<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia>); dentre outros.

O período entre 1934 a 1959 tem como ações marcantes para a previdência a reorganização do Conselho Nacional do Trabalho, criando-se a Câmara e o Departamento de

⁹ O termo “evolução” não quis trazer a ideia de que o processo histórico brasileiro da Previdência Social se deu de forma harmoniosa, sem conflitos. Pelo contrário, defendemos que ele se enquadra em um movimento de rupturas e continuidades inserido na luta de classes própria do modo de produção capitalista.

Previdência Social; a aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho, elaborada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e que elaborou também o primeiro projeto de Consolidação das Leis de Previdência Social; a reformulação da legislação sobre o seguro de acidentes do trabalho; a criação do Conselho Superior da Previdência Social; a criação do Departamento Nacional de Previdência Social; a expedição do Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões; dentre outros.

Entre o período de 1960 a 1973 houve a instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS; a união dos seis Institutos de Aposentadorias e Pensões no Instituto Nacional de Previdência Social – INPS; a instituição do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP; a inclusão dos empregados domésticos na Previdência Social; dentre outros.

No período compreendido entre 1974 a 1992, houve a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado do Ministério do Trabalho e Previdência Social; a criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social; a instituição do amparo previdenciário para os maiores de 70 anos ou inválidos, também conhecido como Renda Mensal Vitalícia; etc.

Entre o ano de 1993 e o ano de 2000, houve a aprovação do Estatuto Social da Empresa de Processamento de Dados da Previdência e Assistência Social – Dataprev, e deu outras providências; a instituição do Fundo de Aposentadoria Programada Individual – FAPI e o plano de incentivo à aposentadoria programada individual, e deu outras providências, etc.

No período entre 2001 a 2007, se estendeu à mãe adotiva o direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade; houve a criação do Ministério da Assistência Social, destacando esta atividade do Ministério da Previdência Social; como também criação do Estatuto do Idoso; dentre outros.

Por fim, o período de 2008 a 2013 foi marcado pela criação do Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; pela alteração dos dispositivos do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999; como também, a alteração do Art. 303 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, referente ao Conselho de Recursos da Previdência Social; dentre outros (BRASIL, 2014).

Assim como a seguridade social, a previdência social já passou por diversas alterações estruturais e conceituais, envolvendo o grau de cobertura, a forma de financiamento do sistema e os benefícios oferecidos.

No Brasil, pode-se afirmar que as ações reformistas, principalmente em relação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), iniciaram a partir da década de 1990, com uma minimização qualitativa da previdência social no que tange às espécies de benefícios concedidos, a saber: o abono de permanência em serviço¹⁰, o pecúlio¹¹, alteração da aposentadoria por tempo de serviço. A Lei 8.213/91 aumentou o prazo de carência da aposentaria de 05 (cinco) para 15 (quinze) anos e redução do teto máximo de 20 (vinte) salários mínimos para 10 (dez) salários mínimos (SILVA, 2005).

O texto original da Constituição Federal de 1988 caracterizava a previdência social com um caráter contributivo e determinava as prestações devidas, porém foi criada a Emenda Constitucional (EC) n. 20, de 1998 - que é a base jurídico-legal da contrarreforma previdenciária, conhecida como “reforma previdenciária do Governo FHC”-, que modificou esse texto e fez regredir muitos avanços conquistados pela classe trabalhadora (SILVA, 2011). Segundo o texto original do artigo 201 da Constituição Federal de 1988,

os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a: cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão; ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda; proteção ao trabalhador em situações de desemprego involuntário; pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes (BRASIL, 2000).

E com as modificações feitas pela EC n.20, de 1998

a previdência social será organizada sob forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenda, nos termos da lei, a: cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade, especialmente à gestante; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes (BRASIL, 2005, 118).

Esta reforma dada à previdência social causa um afastamento do que seria o Welfare State e o modelo beveridgiano. É preciso compreender que isto se caracteriza como um regresso dos avanços ocorridos com a seguridade social, como uma perda das conquistas da classe dos trabalhadores.

¹⁰ Benefício de reembolso da contribuição previdenciária aos empregados que estejam em condição em aposentar-se, mas optaram por continuar na atividade laborativa. Consiste no pagamento do valor equivalente ao da contribuição do trabalhador para a previdência social a fim de neutralizá-la.

¹¹ Benefício que consiste na devolução, em parcela única, das contribuições feitas ao RGPS por quem aposentou-se antes de 1994 e continuou trabalhando na mesma empresa.

Somente quando definimos a “reforma previdenciária” como uma contra-reforma, de caráter regressivo e reacionário no que diz respeito aos direitos do trabalhador brasileiro, e como parte integrante da estratégia de privatização colocada na ordem-do-dia pela hegemonia neoliberal, é que nos capacitamos para entender corretamente as alterações que estão ocorrendo no sistema previdenciário (TEIXEIRA, 2001, p. 54 -55).

O foco das alterações realizadas pela EC n° 20 encontra-se nas novas regras para aquisição da aposentadoria, pois sua mudança é um dos principais alvos do governo para a reforma da previdência, na qual se referiram sempre como motivo para déficits, local de privilégios e acolhedor de facilidades e proveitos para si em detrimento da sociedade (FALEIROS, 2010).

Os servidores públicos, assim como os demais trabalhadores, com a EC n° 20 terão, de se encaixar nos novos critérios para desfrutar do encerramento de suas atividades laborais, tendo direito a aposentadoria por invalidez permanente, compulsoriamente aos 70 (setenta) anos de idade ou voluntariamente. As novas regras da aposentadoria requerem um acordo entre idade mínima e tempo de contribuição. E as condições impostas para ter direito a aposentadoria são: para o homem, combinação de 35 (trinta e cinco) anos de contribuição e 60 (sessenta) anos de idade mínima; e para a mulher, 30 (trinta) anos de contribuição e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade mínima. Caso o servidor não consiga cumprir esses critérios, ele pode recorrer à aposentadoria por velhice, aos 65 (sessenta e cinco) anos, para o homem e aos 60 (sessenta) para a mulher. Contudo, seus proventos não serão integrais, mas proporcionais ao tempo de contribuição. Além disso, é necessário cumprir 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e 05 (cinco) anos no cargo em que se dará a aposentadoria.

Para os segurados do Regime Geral de Previdência Social, as novas regras para aposentadoria são distintas, pois os segurados deste regime terão que atender aos seguintes critérios: 35 (trinta e cinco) anos de contribuição ou 65 (sessenta e cinco) anos de idade para homens, e 30 (trinta) anos de contribuição ou 60 (sessenta) anos de idade para mulheres. Estes limites de idade podem ser reduzidos em 05 (cinco) anos para os trabalhadores rurais e para os que exercem atividades em regime de economia familiar. Ainda que a ideia original do governo buscasse conjugar tempo de contribuição e idade mínima, no entanto, o Legislativo não aprovou este acúmulo (TEIXEIRA, 2001).

Como sucessor do governo de FHC, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003), vendo a necessidade de dar ao seu governo um maior respaldo aos investidores estrangeiros,

decidiu tomar medidas de impacto econômico, dentre elas, uma reforma que trouxesse uma significativa diminuição do “déficit fiscal” no sistema previdenciário brasileiro. O governo fez então aprovar a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, na qual criou novas regras de aposentadoria que prejudicou o servidor público, uma vez que se mostraram mais restritivas quanto a direitos e benefícios para o mesmo, do que aquelas para quem entrasse depois da emenda. Na tentativa de corrigir tal ação, o Governo Lula inseriu na EC nº 47/2005 - que orinicialmente iria tratar apenas da aposentadoria especial do servidor público e das atividades de risco-, uma nova regra de transição, em seu artigo 3º (SILVA, 2005).

A reforma promovida pelo governo Lula significa um rompimento do contrato estabelecido entre o Estado e os servidores atuais. Esse rompimento é de extrema violência, pois desconsidera que o funcionário público não tem como alterar sua atitude passada na relação consumo/poupança. E serão poucos aqueles que conseguirão cumprir todas as condições (idade, tempo de contribuição, tempo de exercício no cargo) para ter direito à aposentadoria integral (MARQUES; MENDES, 2004, p. 22).

Este processo de modificações e suas discussões, que a previdência social vem sendo alvo, se perpetua na atualidade, a exemplo do debate sobre o fim do fator previdenciário (cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição e por idade), requerido pelos aposentados, pois o aumento da esperança de vida da população brasileira, revelados nas pesquisas do IBGE, estende o tempo de contribuição dos trabalhadores para efeito de aposentadoria. Ou seja, embora a qualidade de vida do brasileiro tenha melhorado, refletindo na maior expectativa de vida, esse crescimento impõe ao aposentado contribuir por mais tempo e se aposentar mais tarde.

A previdência social, como uma política pública, não deve ser usada como ferramenta estratégica econômica do governo. Ela precisa ser vista como um direito intrínseco ao trabalhador, ainda que seu assalariamento não seja formal.

Ao longo dos anos o governo vem tentando empobrecer as conquistas promovidas pela previdência, porém a sociedade organizada, da mesma forma que no princípio, através das lutas sociais, conseguiu conquistar esses direitos, deve lutar e se organizar para não perdê-los e consolidá-los.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Previdência Social obteve muitos avanços desde a sua criação em 1923 com a Lei Eloy Chaves até a constituição da Seguridade Social por meio da Carta Magna de 1988. A proteção social destinada aos trabalhadores assalariados formais e aos seus dependentes econômicos ganhou uma nova lógica com a seguridade social, propondo ser menos dependente do trabalho formal. Todavia com a ofensiva neoliberal e as reformas constitucionais essa proposta não se efetivou.

O que observamos foi que a crise estrutural do capital ocasionou rebatimentos econômicos, políticos e sociais que modificaram o mundo do trabalho e, por consequência, a política de Previdência Social Brasileira. Os direitos previdenciários foram duramente atacados, sobretudo em 1998 e 2003, com a EC nº 20, com foco em novas regras para a aquisição da aposentadoria e a EC nº 41, que faz restrições aos benefícios dos servidores públicos.

É perceptível o afastamento da Previdência Social dos objetivos primários da seguridade social, que se aproximavam da visão Beveridgiana, ao ser pautada pelo princípio da equidade da participação no custeio, com base diversificada de fontes de financiamento; com orçamento único elaborado pelos órgãos que o compunham; e pela perspectiva universalizante e de gestão democrática quadripartite, com representação de trabalhadores, aposentados, empresários e poder público.

A contrarreforma promoveu mudanças no estatuto da cidadania em nosso país, por meio de um retrocesso dos direitos sociais, que embora instituídos como direito do cidadão e dever do Estado, na realidade, jamais foram aplicados em sua totalidade.

A tendência atual é forçar os servidores públicos e empregados do setor privado a investirem na previdência dos fundos de pensão e das empresas privadas; e para os que não têm condições de contribuir, serem usuários da Política de Assistência, principalmente dos programas de transferência de renda.

Desta forma, concluímos que as contrarreformas da previdência social que enfatizam os reajustes necessários para o bom funcionamento da economia brasileira, são realizadas de forma a fragmentar cada vez mais a Seguridade Social e minimizar os direitos sociais como estratégia de sobrevivência do Capital.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2011. (p.71-81; p.103-111 e p.134-145). (Biblioteca Básica de Serviço Social, v.2).

BEVERIDGE, Sir W. **O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1943.

BOSCHETTI, I. **Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. Programa de Capacitação em serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, UnB/CFESS, 2009.

BRASIL. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm>. Publicado no D.O.U de 16/12/1998. Acesso em 19 de jul. 2014.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.. Brasília. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc40.htm>. Publicado no D.O.U de 31/12/2003. Acesso em 19 de jul. 2014.

_____. Ministério da Previdência Social. **Previdência Social: reflexões e desafios**. Brasília: MPS, 2009. (p. 232). (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30, 1. Ed.).

CARDOSO JR, J. C.; JACCOUD, L. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). In: **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2009.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FALEIROS, V. P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social: política social**. Mod. 3. Brasília, DF: Cead: CFESS: ABEPSS: UnB, 2000.

_____. A questão da reforma da Previdência Social no Brasil. SER Social, Brasília, n. 7, mar. 2010. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/299/526>. Acesso em 18 jul. 2014.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo. Editora Cortez. 24 ed. 2008.

MARQUES, R. M. **Os problemas da Previdência e da Seguridade Social no primeiro semestre de 1989**. São Paulo, Iesp/Fundap, dez. 1989 (Textos para Discussão, n. 25).

_____; MENDES, Á. **O governo Lula e a contra-reforma previdenciária**. São Paulo Perspec., Set. 2004, vol.18, n3, p.3-15.

MÉDICI, A.; MARQUES, R.M. **Financiamento, gasto e desempenho da Previdência Social em 1993**. São Paulo, Iesp/Fundap, maio 1994 (Notas Técnicas, n. 6).

MONTAÑO, C. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. In: **Lutas Sociais**, n. 8, p. 2, 2002.

MOTA, A. E. Seguridade Social Brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes. In: MOTA, A. E. et al. (Orgs). In: **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006, (p. 40-48).

_____. **Cultura da crise e seguridade social**: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995. (p. 117-157).

REZENDE, C. A. P. Modelos de Gestão na Saúde. In: BRAVO, M. I. S. et al. (Orgs.). In: **Política de Saúde na atual conjuntura**: modelos de gestão e agenda para a saúde. 2º ed. Rio de Janeiro: ADUFRJ, 2008. p. 25 – 35.

SILVA, G. C. Reforma da Previdência Social: alterações importantes no âmbito dos regimes geral e próprio. In: **Revista Jurídica**, UniEVANGÉLICA, n. 11/12, jan/dez. 2005.

SILVA, M. O. da Silva e. Contextualizando o serviço social no processo histórico brasileiro. In: _____. **O serviço social e o popular**: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura. São Paulo: Cortez, 1995.

SILVA, M. L. L. (Des) estruturação do trabalho e condições para universalização da Previdência Social no Brasil. 2011. 359 f. **Tese** (Doutorado em Serviço Social) - Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2011.

TEIXEIRA, A. M. P. Reforma e Contra-Reforma da Previdência Social no Brasil de Hoje. In: **Katálisis**, n.5, jul./dez. 2001.

OLIVEIRA, F. O surgimento do Antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. In: _____. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, I. M. Política social, assistência social e cidadania: algumas aproximações acerca do seu significado na realidade brasileira. **Revista Desafios Sociais**, Natal, ano I, n. 2, set. 2003.