



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE PSICOLOGIA
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**

GUTEMBERG MIRANDA DE OLIVEIRA

**A “CONTRARREFORMA” DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO
GOVERNO TEMER: O AVANÇO DO NEOLIBERALISMO NO BRASIL**

**Salvador
2018**

GUTEMBERG MIRANDA DE OLIVEIRA

**A “CONTRARREFORMA” DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO
GOVERNO TEMER: O AVANÇO DO NEOLIBERALISMO NO BRASIL**

**Trabalho de conclusão de curso de graduação em
Serviço Social, Instituto de Psicologia, Universidade
Federal da Bahia, como requisito para obtenção do
grau de Bacharel em Serviço Social.**

**Orientadora: Profa. Ma. Ana Claudia C. Mendonça
Semêdo**

**Salvador
2018**

GUTEMBERG MIRANDA DE OLIVEIRA

**A “CONTRARREFORMA” DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO
GOVERNO TEMER: O AVANÇO DO NEOLIBERALISMO NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Colegiado de Ensino de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Aprovado em 12 de dezembro de 2018.

Ana Cláudia Mendonça Caldas Mendonça Semêdo – Orientadora

Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social pela Universidade Federal da Bahia – UFBA
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Ana Maria Ferreira Cardoso – Examinadora

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará – UFC
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Elisabeth Borges Santana – Examinadora

Doutora em Serviço Social pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Se houve, após a década de 1920, um processo de constante ampliação dos direitos previdenciários, mesmo que fundamentando-se na perspectiva de um direito compensatório, para cidadãos empregados com vínculos formais e contribuintes para o sistema, ampliada e fortificada na década de 1980, esta lógica está, contemporaneamente, ameaçada, dado o enfraquecimento da efervescência daquela sociedade civil, animada por ideais redemocratizantes e profunda integração às lutas político sociais, agora polarizada e com grandes dificuldades de articulação conjunta, em prol de uma pauta política generalizadamente voltada à qualidade de vida e fortalecimento dos direitos sociais, conquistados a duras penas, a partir de muita mobilização, greves e enfrentamentos diretos aos instrumentos repressivos estatais.

OLIVEIRA, Gutemberg Miranda de. **A 'contrarreforma' da previdência social no Governo Temer: o avanço do neoliberalismo no Brasil.** 112 f. Monografia (graduação) – Instituto de Psicologia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

RESUMO

Motivado pela questão “de que modo a proposta da Reforma da Previdência Social Brasileira atende a uma lógica de Estado que viola os direitos assegurados e onera à classe trabalhadora, apontando para uma possível contrarreforma sustentada no Governo Temer?”, este trabalho se debruça sobre a PEC 287/16, a atual proposta de reforma do sistema previdenciário brasileiro, buscando apreender a perspectiva de Estado que a sustenta, ao tempo em que faz apontamentos importantes tanto no processo político quanto econômico que circunda o fenômeno em análise, bem como os rebatimentos diretos para a população de um modo geral, e para os trabalhadores em específico, maiores impactados com as mudanças indicadas, refletindo ainda, as múltiplas interferências envolvidas no processo, como documento editado pelo Banco Mundial – *Um ajuste justo: propostas para aumentar a eficiência do gasto público no Brasil* – e que vai na mesma via de ratificar e tentar justificar a necessidade de uma profunda reformulação na política, alterando substantivamente sua organização tal qual ela se encontra atualmente. Esta presente discussão, cuja metodologia estruturante foi essencialmente qualitativa, a partir de análise bibliográfica e documental, compreendendo a necessidade de uma análise mais detalhada sobre um regime previdenciário público, procura desconstruir algumas perspectivas defendidas por todos os governos brasileiros pós o processo constituinte, que aliás, usaram das mesmas justificativas para fazerem profundas alterações em todo o sistema da Seguridade Social, concluindo desse modo, que as contrarreformas constituem-se enquanto um fenômeno quase endêmica no país, demonstrando como as afirmações que apregoam déficits no orçamento da Seguridade na verdade se constituem enquanto um pano de fundo para escamotear o viés ideológico que sustenta esse âmbito contrarreformista, que muito distante de uma preocupação com a qualidade dos serviços prestados à população e com o equilíbrio e a justiça na distribuição das ações estatais, está na verdade muito vinculado aos desígnios predatórios dos grandes grupos comerciais, que se utilizam do seu poder dentro das instâncias de decisão dentro dos Governos para reafirmar e ampliar as parcelas de recursos e os espaços a serem destinados e ocupados pelo mercado.

Palavras-chave: Neoliberalismo. Estado. Previdência Social. Contrarreforma. Governo Temer.

ABSTRACT

Motivated by the question "in what way does the proposal of the Brazilian Social Security Reform meet a state logic that violates the rights guaranteed and burden the working class, pointing to a possible counter-reform sustained in the Dilma Government?", this work focuses on the Proposed Constitutional Amendment 287/16, the current proposal for the reform of the Brazilian Pension System, searching to grasp the perspective of the State that sustains it, in the same time that makes important notes both in the political and economic process that surrounds the phenomenon in analysis, as well as the direct repercussions for the population in general, and for the specific workers, biggest impacted with the indicated changes, also reflecting, the multiple interferences involved in the process, as a document edited by the World Bank – A fair adjustment: proposals to increase the efficiency of public spending in Brazil – and that it is on the same path to ratify and try to justify the need for a profound reformulation on Brazilian Pension System, substantively altering its organization as it currently stands. This currently discussion, in which structuring methodology was essentially qualitative, based on bibliographical and documentary analysis, understanding the need for a more detailed analysis of a public pension system, searching to deconstruct some perspectives defended by all the Brazilian governments after the constituent process, which incidentally, used the same justifications to make profound changes in the entire Social Security system, concluding that counter-reforms constitute a phenomenon almost endemic in the country, demonstrating how the assertions that attribute deficits in the Social Security budget actually constitute a disguise to hide the ideological bias that sustains this counterreformist scope, which is very far from a concern with the quality of services provided to the population and with the balance and justice in the distribution of state actions, is in fact closely linked to the predatory desires of large commercial groups, who use their power within the decision-making bodies within the governments to reaffirm and expand the portions of resources and the spaces to be destined and occupied by the market.

Keywords: Neoliberalism. State. Pension System. Counter-Reformation. Temer Government.

AGRADECIMENTOS

Uma vez que se constitui de materialização de uma jornada, sendo a culminância de um ciclo, preciso aqui me reportar a todas àquelas pessoas que contribuíram ao longo de todo o percurso, permitindo assim que este pudesse ser concretizado de tal modo como foi. Assim, inicialmente preciso agradecer à minha família, principalmente em nome do meu Pai, José de Oliveira e da minha mãe, Maurízia Miranda, bem como do meu irmão, Antenor de Oliveira e sua esposa, Manuela Oliveira, minha cunhada, que me deram todo o apoio e incentivo necessário, bem como o suporte financeiro e afetivo para que pudesse enfrentar e desempenhar tão bem como me auto avalio que tenha desempenhado essa longa jornada. Estendendo também a condição à minha avó, Valdecira Miranda, à minha Tia Neide Miranda e a minha prima Lorena Novais, que juntos, foram a família que eu precisaria ter para ser exatamente quem sou, sobretudo em termos de caráter e compromisso com um projeto político, que coincidência ou não, se articulou perfeitamente com os ideais defendidos pelo Serviço Social, o que só me confirma o quanto tive uma feliz escolha ao assumir para a minha vida a posição de um Assistente Social, honrado com a profissão e convicto da escolha e responsabilidade assumida.

Cabe agradecer também, as minhas primas Else Rodrigues, Liana Oliveira, Silvia Rodrigues e Yracema Queiroz, companheiras que extrapolam a relação física, constituindo-se como um encontro de almas. E, não esquecendo, a família que ganhei ao mudar para Salvador, Braian Porto, Juliana Machado e Milena Alecrim, pessoas com quem tive o prazer de morar e dividir a vida por longos anos, e que querendo ou não, precisaram conviver com as minhas crises e surtos ao longo desta graduação, não só aturando como dando o apoio, que não poderia ter sido melhor, cada um ao seu modo. E se família também é àquela que escolhemos ter, preciso mencionar como parte da minha soteropolitana, àquelas pessoas incríveis que tive a honra de encontrar, conviver, e dividir aprendizados e experiências, minhas colegas de curso, que se pudesse citaria todas, mas para não me estender para além do que devo, vou mencionar em alguns nomes simbólicos que sem dúvida, são uma representação desse coletivo ao qual me refiro: Arely Miranda, Aline Leile, Daiane Santos, Gina Rabello, Jamile Brito, Maiana Andrade, Nayane Cruz e Sara Matos.

Encontrei também nesse mundo acadêmico Genivalda Cândido, que extrapolou os limites da academia e se tornou uma grande amiga, por quem tenho muito apreço e à agradecer. Val, lá no início, me deu grandes lições, às quais germinaram e floresceram nesse resultado ao qual estou muito orgulhoso por ter construído. E falando em referências que ultrapassaram os limites acadêmicos e passaram para o lado das amizades pessoais, não poderia deixar de citar Adriana Ferriz, minha eterna orientadora da pesquisa, que também esculpiu em grande medida o profissional que serei e o estudante/pesquisador que fui. E por falar em orientadora, para a condução desse TCC, tive a felicidade de ter solicitado e ter sido atendido, encontrando, portanto, a melhor opção possível, Ana Claudia Mendonça, que dentre tantos diálogos dos temas mais variados, norteou e deu muito da cara do que aqui está expresso. Sou muito grato por essa parceria, com as minhas duas orientadoras, e acho que formamos grandes duplas, talvez um pouco prolixas e extensas, mas sem dúvida, com resultados pelos quais só tenho a agradecer e dedicar, como forma de reconhecimento. Agradeço também às professoras Ana Maria Cardoso e Elisabeth Borges, que muito me honraram ao aceitar compor a banca de apreciação deste trabalho.

Por fim, gostaria de citar mais tantos nomes que sem sombra de dúvida deveriam muito estar aqui, mas não o farei, já que tanta extensão não seria de bom senso. Mas o que fica, e isso sim que é importante, é que se algumas pessoas foram citadas, não se deu por terem maior importância em termos de hierarquia, hierarquização que tanto combatemos nesta discussão, mas por sintetizarem uma representação que precisava fazer, e que todas àquelas que não estão aqui mencionadas, sem dúvida são pessoas por quem também tenho muito a agradecer. Família, amigos, professoras, todos vocês sabem a relevância que possuem para mim e para a minha história, e também a gratidão que os tenho, da forma mais sincera possível.

Gutemberg Miranda de Oliveira

Lista de Siglas

BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensão
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DEM	Democratas
DRU	Desvinculação de Receitas da União
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social de Emergência
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IGP – DI	Índice Geral de Preços – Demanda Interna
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIS/PAEP	Programa de Integração Social/Formação do Patrimônio do Servidor Público
PNAD – Contínua	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Contínua
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE O ESTADO NA CONTEMPORANEIDADE	15
2.1. O ESTADO E AS DETERMINAÇÕES DO CAPITALISMO: UM DEBATE A PARTIR DE POULANTZAS (1977)	15
2.2. “A NOVA RAZÃO DO MUNDO”: O ESTADO NEOLIBERAL EM DARDOT E LAVAL (2016)	21
3. O NEOLIBERALISMO NO ESTADO BRASILEIRO E SEU APROFUNDAMENTO NO GOVERNO TEMER	33
3.1. O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO – PDRAE	33
3.2. NOTAS CRÍTICAS ACERCA DO GOVERNO DE MICHEL TEMER	45
4. O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA	54
4.1. METODOLOGIA	54
4.2. A PESQUISA DOCUMENTAL: UMA APRESENTAÇÃO DOS FATORES PREPONDERANTES SOBRE A PROPOSTA DO “AJUSTE JUSTO” DO BANCO MUNDIAL E A PEC Nº 287/2016	59
4.2.1. O Documento do Banco Mundial - “Um ajuste justo: propostas para aumentar a eficiência do gasto público no Brasil”	65
4.2.2. A Proposta de Emenda à Constituição - PEC Nº 287	69
5. UMA REFORMA OU CONTRARREFORMA DA PREVIDÊNCIA? DISCURSOS E MITOS DO ESTADO NEOLIBERAL NO BRASIL	73
5.1. UM CENÁRIO AINDA MAIS HOSTIL? O DESMANTELAMENTO DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS DE ONTEM E HOJE	73
5.2. COMPREENDENDO A PEC Nº 287 E A SUA ESTREITA APROXIMAÇÃO COM OS IDEAIS DEFENDIDOS PELO BANCO MUNDIAL	84
5.3. A CONTRARREFORMA POR TRÁS DA PEC Nº 287 E O “FETICHE”	

DA CRISE PREVIDENCIÁRIA	96
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA	108

1. INTRODUÇÃO

Inicialmente organizadas sob a perspectiva de seguro social, as políticas sociais de um modo geral no Brasil nasceram diante de uma sociedade civil organizada e disposta a reivindicar melhores condições de sobrevivência, uma vez que havia alcançado uma madura consciência de classe, construída a partir da coletivização trabalhista sob vanguarda dos sindicatos e um denso entendimento da sua centralidade na construção e desenvolvimento do Brasil, mas encontrava-se imersa em processos de profunda truculência por parte do poder público, que se recusava a reconhecer mínimos direitos. Mas mesmo essa integração às ações públicas tendo se construído a partir de um processo em escala evolutiva, pressionada por constantes lutas encabeçadas por trabalhadores, cujo ápice foi regulamentado pela Constituição Federal de 1988, o sistema previdenciário público brasileiro em específico, não alçou uma estabilidade completamente estruturada, e a partir da década de 1990, esteve diante de uma realidade outra, a de regressão e redefinição nos termos de acesso à benefícios.

Se houve, após a década de 1920, um processo de constante ampliação dos direitos previdenciários, mesmo que fundamentando-se na perspectiva de um *direito compensatório*, para *cidadãos* empregados com vínculos formais e contribuintes para o sistema, ampliada e fortificada na década de 1980, esta lógica está, contemporaneamente, ameaçada, dado o enfraquecimento da efervescência daquela sociedade civil, animada por ideais redemocratizantes e profunda integração às lutas político sociais, agora polarizada e com grandes dificuldades de articulação conjunta, em prol de uma pauta política generalizadamente voltada à qualidade de vida e fortalecimento dos direitos sociais, conquistados a duras penas, a partir de muita mobilização, greves e enfrentamentos diretos aos instrumentos repressivos estatais.

Paradoxalmente, esse novo cenário tem causa e efeito enraizado numa nova ótica de condução dos Estados Nacionais, o Neoliberalismo. A onda *neoliberal* que se espalhou por todo o mundo capitalista desde a década de 1970, a partir das crises insurgentes e da incapacidade do Keynesianismo em enfrenta-las, ao mesmo tempo em que fortalece a individualização extrema dos indivíduos em sociedade, polariza os interesses e a aliena o posicionamento dos próprios cidadãos, enquanto entes políticos, dificultando ou obstruindo por todas as vias a sua capacidade articulativa, se utilizando desses mecanismos que ela mesmo potencializa para ditar novas regras aos governos dos respectivos países, cada vez mais hostis aos cidadãos ali residentes, e agora sem grandes resistências, e próximas às

grandes empresas, organizações transnacionais e organismos multilaterais. Semeia, desse modo, a privatização e a mercantilização de todos os espaços públicos, redefinindo e limitando a atuação dos Estados, abrindo margem para a atuação do mercado em todos os espaços em que isso representa ganhos significativos, relegando à própria sociedade civil a responsabilidade de se auto atender, naqueles serviços onde não se enxerga a possibilidade de lucros.

O sistema previdenciário nesse contexto, graças a seu grande potencial de movimentação financeira e de captação de recursos, encontra-se no grupo visado e perseguido pelos mercados, estando por isso mesmo, no centro dos ataques de todas as instituições que representam o mundo privado, estando conseqüentemente, em constante processo de reformulação, que dito de outra forma, não é nada mais que uma reestruturação com vistas a torná-lo mais restrito e limitado, impelindo os trabalhadores a recorrerem a fundos privados, ou previdência privada, como forma de complementar a renda, após a aposentadoria. E é preciso sinalizar que, se a estratégia ainda é de manutenção dos planos privados de previdência como forma de complementar o sistema público, isso se dá essencialmente pela força – ainda que dispersa – das resistências populares, e pelo cenário brasileiro, que hoje ainda não permite uma guinada definitiva que extinga o sistema público, sobretudo pela condição histórica de constituição do sistema, que já acumula e abarca uma grande parcela da população, que não poderia simplesmente ser arremessada para os planos privados, sem uma devida segurança que atenda ao seu tempo pretérito de contribuição.

É perante esse contexto que o presente trabalho pretende se voltar à questão, buscando compreender o cenário atual, no qual se tem uma nova proposta de reforma do sistema previdenciário público, visando a compreender quais são os aspectos mais relevantes no processo e quais os envoltimentos político-sociais aí imbricados. A escolha do tema, por sua vez, está estritamente atrelado à própria posição e estrutura do curso de Serviço Social, que se coloca como uma área de formação de profissionais integralmente comprometida com a classe trabalhadora, vislumbrando por todas as vias possíveis a efetivação dos serviços públicos, categorizados pela perspectiva do direito, rompendo com a lógica sempre imperante no Brasil – clientelista e patrimonialista – resistente à compreensão do Estado enquanto *coisa pública*, não restrito aos interesses pessoais de grupos específicos. Vinculando a carga trazida pelo curso com um profundo interesse pelo contexto atual e seus perigosos desdobramentos para a sociedade como um todo, esta proposição nasce a partir de uma constatação apoiada em construções de grandes pensadores, sobre a hostilidade nas políticas públicas atuais e a neoliberalização dos governos, buscando compreender a fundo, a vinculação entre ambas.

Compreendendo a centralidade assumida pelo trabalho quando do nascimento da Previdência Social brasileira, procuraremos ainda, contrastá-la com a realidade atual, buscando averiguar em que medida uma perspectiva de proteção ao cidadão trabalhador ainda está em voga ou foi subtraída pelas constantes alterações feitas nos dispositivos que tratam da seguridade social e da proteção ao trabalho na legislação brasileira, tanto constitucional quanto infraconstitucional.

Assim, esta pesquisa que se propõe analisar a Reforma da Previdência Social brasileira proposta pelo Governo Temer, no período de 2016-2017, está animada pela questão de buscar identificar *de que modo a proposta da Reforma da Previdência Social Brasileira atende a uma lógica de Estado que viola os direitos assegurados e onera à classe trabalhadora, apontando para uma possível “contrarreforma” sustentada no Governo Temer*. Para responder à nossa problematização, objetivamos a apreender a perspectiva de Estado que sustenta a Reforma em voga. Para que tal objetivo fosse alcançado, o articulamos em pontos específicos, quais sejam: identificar o cenário sociopolítico da Proposta da Reforma da Previdência; apresentar e demonstrar o desmantelamento dos direitos previdenciários da classe trabalhadora na história, especificamente, a partir da década de 90; e compreender a posição a ser assumida pelo Estado no tocante à Previdência Social a partir da PEC 287/2016.

Uma vez que a proposição busca a compreensão de uma realidade essencialmente política, embriagada em construções ideológicas, constatamos a necessidade de uma metodologia capaz de dar conta da multiplicidade de fatores que a envolve, inclinando-se, portanto, para pesquisa qualitativa, tomando a realidade expressa em dados numéricos como forma de subsidiar e complementar a discussão a ser feita. E ao ser compreendido que não seria possível entender a realidade analisada a não ser através do documento oficial que busca regulamentar a reforma e outros que o subsidiam, e de análises feitas por intelectuais reconhecidos na área, a condução da pesquisa se deu essencialmente através de pesquisa bibliográfica e documental, orientados pelo método marxiano, o histórico-dialético, compreendido como mais apto a responder ao que aqui está sendo proposto.

Este trabalho está dividido em quatro capítulos, além desta introdução, cuja finalidade é de apresentar de forma breve os pontos mais gerais a serem debatidos. Assim, no segundo capítulo, apresentamos a concepção aqui adotada da perspectiva de Estado, bem como do peso, do processo histórico e dos rebatimentos do neoliberalismo dentro deste. No terceiro, adentramos especificamente nos traços estruturantes e históricos do neoliberalismo no *Estado brasileiro*, fazendo uma retomada aprofundada dos anos 1990 até os dias atuais. No quarto tópico, abordamos a metodologia da pesquisa e fazemos uma breve apresentação dos

instrumentos utilizados na condução dessa investigação, e por fim, no quinto, trazemos os resultados encontrados. Há ainda as considerações finais, assumido enquanto espaço para alguns apontamentos necessários à compreensão e a conclusão desse estudo.

Por fim, sinalizamos que devido a amplitude e complexidade da discussão, os autores especificamente do Serviço Social foram articulados a uma miríade de autores de outras tantas áreas, uma forma de garantir uma discussão capaz de atender as muitas necessidades que exige, bem como de o fazer com efetividade. Essa ampliação das bases discursivas, entretanto, não altera em nada a centralidade da temática aqui abordada para o Serviço Social em específico, uma vez que nos mantemos enquanto profissionais formados e voltados para a busca por efetividade dos direitos da classe trabalhadora, e que hoje, não é possível se falar em direito trabalhista sem articulá-la à Previdência Social, um justo reconhecimento por toda uma trajetória laborativa, apesar de não integrar a partir da categoria emprego, e sim da ideia de emprego formal.

2. REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE O ESTADO NA CONTEMPORANEIDADE

Antes de adentrarmos no cerne da discussão proposta para este trabalho, acreditamos ser indispensável a construção teórica de alguns tópicos essenciais a toda a reflexão que será feita, e que está ligada a compreensão de Estado aqui assumida e sobre o processo de envolvimento e disseminação da concepção neoliberal dentro deste. Desse modo, iniciaremos esta reflexão fazendo alguns apontamentos sobre categorias-chave, e que nos darão materialidade suficiente para alcançarmos os objetivos propostos, a serem construídos ao longo desta pesquisa.

2.1. O ESTADO E AS DETERMINAÇÕES DO CAPITALISMO: UM DEBATE A PARTIR DE POULANTZAS (1977)

Compreender o Estado exige, de modo central, apreender as relações que perpassam a sua estrutura e que rebatem não só na sua atuação de forma passiva, enquanto um ente que é influenciado e aberto às demandas que afluem da sociedade, mas também enquanto entidade ativa, que regula as relações que estão postas em seu território, bem como as relações diplomáticas com as outras unidades nacionais. Exige a compreensão de que uma vez que está aberto a demandas, tende a receber maior influência do grupo socialmente dominante que, por seus mecanismos de mobilização de recursos e ideologias, sobretudo através das mídias de massa, possui maior capacidade de interferir de modo mais direto na pauta de decisão, ou nas prioridades adotadas.

Em uma sociedade fundamentada por relações capitalistas, em uma *sociabilidade reduzida a produção de mercadorias, que ganham relevância por seu valor de troca em detrimento do valor de uso*, nos termos de Marx (2013), o mercado e seus entes representativos ou subrepresentados ganham uma protuberância inquestionável, uma vez que os valores modernos estão centralizados e enraizados nos ideais do capital, e que apontam que a prosperidade de uma nação está única e exclusivamente na proporção da sua capacidade produtiva e comercial, em um ambiente interno, ou externo, na relação com as outras nações, também capitalistas. O Estado, por sua vez, a partir da sua imersão nessa teia de relações que determinam todo o tempo uma estratificação – uma espécie de ranking – frente a outros países, e em que as potencialidades evolutivas são condicionadas pela capacidade de participação na relação internacional produtiva, focaliza sua atuação nas políticas voltadas ao desenvolvimento econômico, em detrimento das áreas sociais, normalmente menos relevantes

no tocante à aceitação e integração entre os países desenvolvidos, maiores influenciadores, especialmente sobre àqueles, designados como de segundo e terceiro mundo, como discute Octavio Ianni (1996).

No ambiente interno, em seu próprio seio, por outro lado, existe um paradoxo que, por tamanha abrangência, redefine todo o desenvolvimento das relações. Se por um lado o Estado aparece enquanto financiador direto da produtividade privada, o que consome parcela não desprezível do seu orçamento, gasto em infraestrutura, em investimento e no resgate de grandes corporações em momentos de crise, especialmente bancos, por outro, ele é impelido a afirmar a inexistência de recursos, o que implica uma redução dos investimentos nos cidadãos de modo geral, passando a adotar políticas públicas, econômicas e sociais, muito mais centralizadas em alguns perfis específicos, relegando uma parcela considerável da população a buscar de forma independente suas necessidades, principalmente no mercado. Para a aceitação dessa realidade, é dado ao mercado um posto de destaque, ao qual lhe resguarda o pedestal de sustentador da sociedade, através dos empregos que gera, e conseqüentemente, das finanças que faz circular. Não é dito, por outra via, que recursos estatais que seriam destinados a investimentos sociais são absorvidos por essas entidades mercantis privadas, ou que os valores que elas fazem circular em pagamento de salários, na verdade implica uma parcela mínima daquilo que é embolsado, e muitas vezes enviado para as suas entidades centrais, normalmente alocadas em outros países, como também reflete Ianni (1996). Dito de outro modo, o que se tem é usurpação de recursos em um dado território, apropriados por empresas e nações, o que implica um empobrecimento daquele primeiro inversamente proporcional ao enriquecimento dessas segundas.

Poulantzas (1977), fazendo uma análise do Estado a partir das crises, política e econômica, faz algumas considerações relevantes o suficiente para serem incorporadas neste estudo e contribuir na investigação acerca da concepção ideológica que perpassa o Estado que aqui está se gestando - destacamos o fato de que serão analisadas apenas as características proeminentes a este trabalho ou, as apreensões que se pode fazer das reflexões postas pelo autor nesse sentido.

De forma transversal, e que se faz necessário destacar antes de mais nada, afinal é o ponto em que se fundamenta a discussão feita por Poulantzas (1977), é a existência de classes dentro do território comandado por um governo, e as contradições e embates destas dentro da estrutura pública, o que condiciona toda a atuação e as delimitações estatais existentes. A partir da apreensão da existência de classes, tem-se um desdobramento das relações ideológicas que desaguam em valores e em legitimação, e que, por fim, constituem-se

enquanto sustentação de qualquer governo, tanto em termos de reconhecimento popular quanto do mercado e seus órgãos e entidades. Os valores hegemônicos, em um dado período e território, estão inseparavelmente vinculados aos ideais do grupo dominante naquele espaço, uma vez que este possui diversos mecanismos para pautar os temas relevantes na sociedade e para determinar quais são os princípios aceitáveis ou refutáveis, disseminando assim uma cultura que, ao lado das relações culturais espontaneamente criadas, é artificialmente implantada, e que tende a ganhar cada vez mais espaço. Uma vez que um governo precisa do reconhecimento dos entes sociais para se manter no posto, este precisa, por vontade própria ou não, se voltar para os interesses e ideais preponderantes em seu território. Esses interesses são ditados pelo grupo dominante através de mecanismos de consolidação ideológica, capazes de gerar um consenso geral sobre a preponderância de determinados valores em detrimento de outros. Entre tais mecanismos eficazes na disseminação estão as mídias de massa, as exigências para a admissão em postos de trabalho com metas e padrões sobre-humanos e o enquadramento no mundo profissional, e o ensino levado à frente nas escolas, inclusive nas públicas (TARDE, 1998; LE BOM, 1996).

Os campos da política e da economia, entretanto, enquanto unidades distintas, e que não devem ser tomadas de forma indiscriminada e com efeitos unívocos, permite concluir que o mundo econômico não é uma simples expressão do político, possuindo sua própria dinâmica de funcionamento, seus atores principais e sua estrutura organizacional, da mesma forma que a luta política de classe, que tem por objetivo o poder e o aparelho do Estado, também não é redutível à luta econômica (nem é um simples reflexo dela): se inscrevendo também num campo específico (POULANTZAS, 1977). Todavia, o Estado nunca se distanciou das relações de produção. A separação conceitual ou “ideal” entre ambos, se modifica de acordo com os meios de produção específicos ou, à estrutura capitalista vigente, e em função desta¹, na medida em que constitui um modo de produção que se apresenta enquanto reprodução ampliada da vida social.

Na medida em que se define uma pretensa separação entre esses espaços – da política e da economia –, sem, contudo, distanciar-los no mundo real, as repercussões e imbricações de um no outro se alteram substancialmente, na medida em que as ações do Estado vão ganhando um novo caris de intervenção. Como afirma Poulantzas (1977, p. 18):

¹ Como afirma Antunes (2011), a humanidade e a vida social tem sido cada vez mais reduzidas à busca pela sobrevivência, que por sua vez, está inteiramente condicionada à submissão e participação na estrutura e ideologia do capital.

Portanto, na medida em que a separação do Estado e da economia é, embora transformada, mantida, as intervenções do Estado na economia, inclusive no sentido de uma jugulação da crise econômica, apresentam sempre *limites*, limites que não são outros senão aqueles de reprodução-acumulação do capital à qual corresponde a estrutura mesma do Estado, o que, entre outras coisas demonstra a impossibilidade de um capitalismo atual “organizado-planificado”, bem sucedido em evitar, em controlar ou em “gerir” as crises por meio das intervenções do Estado.

Nesse cenário de uma exigência a interferência estatal paradoxalmente limitada às fronteiras da acumulação de capitais, e que reestrutura e redefine os espaços que são atribuídos aos governos, ganha relevância sobretudo o controle das crises, o que repercute, contraditoriamente, em criação de novas, fazendo destas últimas, crises diferentes, dada a sua característica específica: ser o resultado de uma atuação estatal. Continuando seu pensamento, Poulantzas (p.34-35) afirma ainda que o deslocamento de capitais estrangeiros “interiorizados” nas nações gera divisão entre a:

[...]burguesia interior, que mesmo estando ligada ao capital estrangeiro (não se trata de uma verdadeira burguesia nacional) apresenta contradições importantes em relação a ele, e uma burguesia inteiramente dependente de (e integrada a) este capital estrangeiro. [...] Isto já constitui um fator suplementar de instabilidade hegemônica, ainda mais pelo fato de que as contradições interimperialistas, acentuadas em período de crise, se reproduzem diretamente no próprio seio dos blocos no poder de diversos países.

A atuação dos Estados, que nesse contexto se configuram como uma bola de neve, em que intervenções contencionistas geram novos cenários passíveis de novas intervenções, em movimento cíclico constante, reaviva e aprofunda as fissuras políticas do bloco no poder, o que conseqüentemente rebate em crise política, colocando em questionamento constante o papel do Estado enquanto organizador do interesse geral do bloco no poder, gerando uma “politização” da luta de classes, também nas alianças endógenas do bloco no poder. A atuação dos governos em prol do capital estrangeiro, desagua, ainda, na acentuação da desigualdade do desenvolvimento dentro da própria formação econômica e social nacional (onde esse capital estrangeiro é concentrado em locais específicos em detrimento de outros marginalizados no investimento), polarizando o crescimento industrial e o desenvolvimentismo em certas regiões em detrimento de outras. Essa característica por sua vez, cria ruptura também nas alianças e blocos no poder regionais, fragmentando ainda mais o espaço público de decisão, cada vez mais tencionado pela oposição direta de interesses subrepresentados.

Assim, a relação do Estado – que assume seu papel no mundo da produção e da circulação de capitais – tanto com a política quanto com a economia não pode ser tomada

enquanto uma estrutura regida pelas “leis inconscientes” advindas da economia, mas enquanto um desdobramento da luta de classes, que por sua vez está situada dentro da própria relação de produção e de exploração. Tudo isso significa enfim, que a crise do Estado, e seus múltiplos desdobramentos, estão estritamente vinculadas às lutas econômicas e as lutas políticas de classe, implicando nos formatos em que as contradições dessa relação possuem nos aparelhos estatais. E isso porque, dentro de uma sociedade capitalista, a função estatal remete a uma representação do interesse político a longo prazo do conjunto da burguesia, que Poulantzas identifica como o capitalismo coletivo em ideias, e sob a hegemonia de uma de suas frações. Para isso, o Estado, enquanto tal, deve sempre estruturar uma *autonomia relativa* em relação a uma ou outra fração do bloco no poder, para enfim poder assumir seu papel de organizador político do interesse geral da burguesia sob a hegemonia de uma de suas frações.

[..] o Estado no caso capitalista, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca, mas, como é aliás o caso para o “capital”, como uma *relação*, mais exatamente como uma *condensação material de uma relação de forças*, entre classes e frações de classe tal como se exprimem, *sempre de modo específico no próprio seio do Estado*. [...] é um traço próprio da tendência [que apregoa uma determinada autonomia total do Estado] dotar as instituições-aparelhos de poder próprio, quando na verdade o aparelho do Estado não possui poder, já que só pode entender por poder de Estado o poder de certas classes e frações, e cujos interesses corresponde o Estado. [...E] tomar o Estado como a condensação de uma relação de força entre classes e frações de classe tal como se exprimem, de modo específico no seio do Estado, significa que o Estado é constituído-atravesado em toda parte pelas contradições de classe. (*idem*, p. 22-23, grifos originais).

As crises políticas se desdobram em crise de Estado exatamente pela acentuação das contradições internas do bloco no poder e pelo questionamento do papel do Estado enquanto organizador do bloco no poder, que rebatem nos partidos políticos e outros aparelhos estatais de representação. Essas contradições repercutem sob a forma de contradições internas acirradas entre ramos e aparelhos governamentais e no seio de cada um deles.

Poulantzas (1977) ainda elucida que a ideologia, por sua vez, não se restringe à ideias, ela está, na verdade, diretamente imbricada na dinâmica da vida das pessoas, no cotidiano, nos hábitos e nos costumes, o que implica que à medida em que ganha forma e se consolida, ela tende a impregnar e direcionar o perfil dos Estados, e a partir da constatação de que a ideologia dominante em um determinado território mais amplo está atrelada à classe dominante, graças aos seus mecanismos de disseminação, esta tende a prevalecer e se impregnar nas estruturas estatais. E essa ideologia se torna indispensável, uma vez que:

[...] por um lado, as classes dominantes não podem dominar as classes exploradas, por meio do Estado, através do simples emprego da violência, da força física. Esta violência deve sempre se apresentar como legítima, por uma atuação por meio do Estado, da ideologia dominante capaz de provocar um certo consenso da parte de algumas classes e frações dominadas. Por outro lado, o próprio Estado tem, com relação ao bloco no poder, um papel de organização, unificando-o e instaurando seu interesse político geral face as lutas das classes dominadas. [...] Na verdade, os aparelhos de Estado consagram e reproduzem a dominação de classe exercendo a repressão, a violência física com relação às massas populares, mas organizam igualmente a hegemonia de classe fazendo funcionar um certo jogo (variável) de compromissos provisórios entre o bloco no poder e certas classes dominadas, e instaurando um "consenso" ideológico destas com relação ao poder político das classes dominantes: elas *organizam-unificam* o bloco no poder *desorganizando-dividindo* permanentemente as classes dominadas, polarizando-as para o bloco no poder e recobrando sua organização política própria. A autonomia relativa do Estado capitalista com relação a tal ou qual fração do bloco no poder é igualmente necessária para que ele organize a hegemonia do conjunto deste bloco sobre as classes dominadas (*idem*, p. 13 – 14, 26).

Nesse sentido, o Estado condensa, em seu seio, não apenas a relação de forças entre as classes no poder, mas também entre estas e as classes dominadas – apesar de assumir mecanismos que vão, por todas as formas impedir uma vinculação entre extratos dominantes, como a pequena burguesia, e as classes dominadas. Estas últimas por sua vez, dada a sua realidade de fragmentação, subalternidade e representação fraca, não conseguem cristalizar suas demandas dentro dos governos, tenham estes quaisquer perfis político-ideológicos, o que não significa que as contradições entre as duas classes permaneçam externas ao Estado, ou que a relação existente possa ser simplificada a uma condição que deixa governo e classes dominantes de um lado, e classes dominadas sozinhas e isoladas do outro.

Tal posicionamento do Estado em relação aos seus próprios cidadãos não se constitui como algo simples e acabado, necessitando por isso mesmo, de mecanismos de difusão da sua atuação enquanto necessária e vinculada ao bem maior da sociedade, e para a construção de um consenso acerca de seu desempenho, sendo assim indispensável a construção de uma ideologia forte e estruturada o suficiente para assumir a centralidade na sociedade, e constituir-se enfim, como hegemônica e irrefutável. É desse modo que os valores neoliberais vão sendo paulatinamente incorporados, assumindo atualmente esse objetivo de se tornar o pensamento dominante e convincente, gerador de uma aceitação passiva e inquestionável.

O Estado capitalista, a partir das contribuições desses escritos de Poulantzas (1977), é constituído por um conjunto de elementos contraditórios que são provenientes da relação da classe trabalhadora e da classe burguesa, sob configurações heterogêneas como elucida o autor, numa correlação de forças que repercute na conformação histórica do nosso modo de

produção capitalista, e ao mesmo tempo, contemporânea do Estado. Nesses termos, o Estado capitalista é a essência do Estado neoliberal e busca estratégias para se reafirmar no intuito de contribuir para o propósito da acumulação de capital da classe hegemônica em nossa sociedade. Diante de tais estratégias, caberia, então, no momento atual, refletir se vivemos uma crise política desde o impeachment sofrido pelo Governo de um partido de centro-esquerda, ou se se trata de elementos históricos, buscando formas de recuperar a permanência dos interesses do capital nos blocos que estão no poder, porém, esse é um tema que supera e amplia tanto o propósito como a natureza deste trabalho concernente a um primeiro estudo sobre o tema.

2.2. O NEOLIBERALISMO NOS ESTADOS: A CONCEPÇÃO DE DARDOT E LAVAL SOBRE “A NOVA RAZÃO DO MUNDO”

Feita a reflexão sobre a estrutura estatal e sua profunda vinculação com os ditames do capitalismo, adentraremos agora numa seara específica dessa imbricação Estado/capital: os ideais que a sustenta e que dão corpo às ações governamentais. Discutindo neoliberalismo, partiremos de Dardot e Laval, uma vez que trazem um amplo estudo sobre o tema, que não só faz uma excelente reconstituição histórica, como também discute e esboça todas as complexidades envoltas na temática. O estudo construído pelos autores não só adentra e aprofunda sobre a questão ideológica, como também resgata e reúne pontos centrais, muitas vezes discutidos por outros autores, mas sem a devida correlação.

Pierre Dardot e Christian Laval (2016)² fizeram um amplo estudo sobre o que chamaram de “a nova razão do mundo”, apontando desde o seu marco teórico e conceitual, através dos principais ou mais expressivos autores e escolas ao redor do mundo, até a sua aplicação por governos locais, indicando ainda seus rebatimentos e construções na sociedade, na cultura e na política. Em um ensaio gestado em meio à crise financeira mundial de 2008, e para pensar os impactos dessa nova perspectiva de condução do Estado e do mercado na França, seu país de origem, os autores concentraram uma larga pesquisa sobre o tema, abarcando todos os aspectos mais relevantes e seus desdobramentos, o que, de alguma forma,

² A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. A versão original foi lançada em 2009, pela Editions La Découverte, em Paris, França.

consolidou-se como uma discussão aproximativa a um eixo comum a ponto de poder ser aplicável a todos os países imersos na estrutura das relações capitalistas.

Assim, apontam que a nova política conservadora neoliberal, é incorporada no mundo prático, e surge no horizonte como uma resposta política à crise do regime fordista-keynesiano. Diante da instabilidade econômica que se coloca ao mundo na década de 1970, as ideologias de cunho neoliberal começam a ganhar mais força dentro das intervenções dos Estados, consolidando-se a partir desse período, como uma nova racionalidade que abrange a totalidade das relações sociais.

Os governos conservadores, ou, arrematados por essa onda de conservadorismo – uma vez que partidos de cunho mais à esquerda também foram tomados por essa nova percepção de gestão da máquina pública – questionavam exatamente as regulações de Keynes – e que tinham encontrado grande aceitação em período precedente – no tocante à regulação macroeconômica, à propriedade pública das empresas, ao sistema fiscal progressivo, à proteção social, à regulamentação estatal sobre o setor privado, e principalmente às relações trabalhistas e à representação da classe trabalhadora. Essa virada no que se refere à uma nova perspectiva para o Estado, entretanto, não foi constituída ou planejada, já abrangendo todas as áreas a serem reorganizadas, mas, é fruto de um longo processo de reflexão que foi paulatinamente sendo constituído, incorporando-se novos elementos e distintivos, até que chegasse a tal ponto, como encontramos hoje, em que existe um projeto abrangente, cujas raízes foram fincadas em todos os aspectos da vida pública e social, bem como do mercado.

Conforme esclarece os autores, para que o neoliberalismo alcançasse as diversas esferas da vida social, econômica e política, alguns passos se fizeram necessários rumo a tal objetivo, tendo sido desconstruídos e reconstruídos vários aspectos nas relações sociais, numa perspectiva de fazer com que a nova lógica pensada fosse de fato incorporada pelos cidadãos que tomavam-na como um fetiche no processo de alienação intrínseco ao sistema capitalista. Dessa forma, desde a concepção ideológica até a incorporação ou naturalização da perspectiva neoliberal nas relações sociopolíticas, foi necessário percorrer longos percursos, utilizando-se dos recursos disponíveis, sobretudo das mídias de massa, e de um novo pano de fundo para a educação, para a concepção da relação público-privado, para o sentido democrático da participação, e para a atuação dos governos.

Diante dessa nova lógica dominante no mundo, nos termos de Dardot e Laval, há um rompimento com a concepção liberal clássica fundamentada no *laissez faire*, abandonando-se

os ideais da abstração contida nas concepções de “livre mercado”, para dar centralidade à discussão a respeito da natureza da intervenção estatal, seus objetivos e o método utilizado, movidos por uma ótica segundo a qual mesmo a livre abertura à oferta e à demanda deve ser conduzido de forma deliberada, e postulando uma transformação da ação pública, atribuindo-lhe uma nova perspectiva, regida pelas regras da concorrência e submetida aos mesmos padrões de eficácia das empresas privadas, em um regime de coparceria. A palavra de ordem no campo da ideologia passa a ser a disputa generalizada e os resultados que esta pode trazer, admitindo, como mecanismos para buscá-los ou potencializá-los, novos formatos de intervenção estatal, guiados pelo objetivo da expansão do mercado e dos agentes envolvidos no processo da produção, distribuição e reprodução do valor, uma vez que o fenômeno da competição é visto como melhor mecanismo para controle de eficiência, de recursos investidos e de ampliação das capacidades criativas e de autodesenvolvimento da natureza humana. Um erro de análise que pode acarretar graves problemas na identificação do fenômeno, segundo os autores, é a assimilação entre o velho *liberalismo*, que pregava uma plena liberdade aos mercados, livres de qualquer intervenção ou correlação com as estruturas estatais, e o atual *neoliberalismo*, que refunda a perspectiva ideológica anterior, agora mediando vínculos entre o mundo do público e o do privado, estabelecendo novas relações entre estes que, longe de se constituírem como oposição, caracterizam-se por uma parceria, culminada numa redução desse primeiro mediante uma expansão do segundo.

Para que tal aceção fosse aceita, no entanto, as construções no plano ideológico iniciaram pela construção da ideia de uma ineficácia e de uma improdutividade dos Estados, que destoavam e distanciavam de uma nova lógica dominante, a da globalização. Bens e serviços quando nas mãos da administração pública, contraria a lógica de mercado quanto ao papel dos preços e da pressão da concorrência, sendo apontado, sobretudo através das análises feitas por “especialistas” nas mídias de massa, para um custo excessivo, que em contrapartida, não sinaliza para uma eficácia, que deve ser quantificada em comparação com os outros atores prestadores dos serviços. A constante escassez de recursos e de pessoal para o atendimento as demandas, aliada a uma forte campanha midiática contra a gestão burocrática e o “peso dos impostos” foram essenciais à desvalorização de todo o setor público concebido anteriormente. Assim, brotam as novas perspectivas estatais que podem ser traçadas por determinados ideais, segundo os quais, o Estado precisa ser mais flexível, reativo, fundamentado no mercado e orientado para o consumidor.

Essa nova determinação, por sua vez, mina a ideia de um cidadão portador de direito, dando-lhe um perfil de consumidor, que deve escolher entre as várias possibilidades de serviços, que lhes pareça mais satisfatório e economicamente viável, mas sem quaisquer atribuições de direitos constitucionalmente estabelecidos, por outro lado. É por essa via também que a lógica de funcionamento do mercado concorrencial vai paulatinamente contaminando o setor público, até que este reduza seu funcionamento segundo as regras daquele.

A ideologia neoliberal é guiada pela percepção de que é necessário criar as condições para o desenvolvimento dos mais “aptos”, sendo estes, merecedores do lugar alcançado. São vangloriadas, assim, as ditas vantagens de um sistema competitivo que ecoa para todos os segmentos estatais e sociais, visando a uma afirmativa segundo a qual os fracassos do Estado são mais pesados e onerosos que os do mercado, uma vez que recaem diretamente no bolso de todos os cidadãos. Nessa ótica, os próprios serviços públicos devem ser fragmentados e submetidos à lógica da competição, entre si, e com os prestadores do mercado, guiando-se por um esforço pela economia dos recursos e devendo se fazer preferíveis aos demais, de pior execução dentro da própria estrutura do Estado, sendo esta, uma forma paradoxal de quebrar o monopólio e aumentar a eficiência da produção, sobrecarregando os próprios servidores na baliza de como equilibrar qualidade com a escassez de receita. Ou seja, de acordo com essa perspectiva neoliberal, mesmo reduzindo o tamanho do Estado, ainda é necessário o controle dos gastos que ainda permanece e uma “sondagem” sobre possíveis desperdícios. Logo, seria preciso criar a ideia de seleção entre os serviços que irão permanecer, dentre os mais viáveis e baratos, o que deve ocorrer pelas variáveis: valor que está sendo gasto, e procura por um maior número de “clientes”. Supostamente, nessa configuração, a construção da competição pode contribuir para uma melhor prestação dos serviços públicos, garantindo por sua vez, maior satisfação aos cidadãos, agora tomados como clientes, que podem escolher o melhor prestador que, por sua vez, trabalhará visando sempre a uma redução dos custos. Por essa via, evidencia-se uma concepção de homogeneidade entre os serviços prestados pelo Estado ou pelo mercado, que ganham um mesmo caris, indistinguível, e sem maiores contextualizações sobre as formas ou os panoramas que guiam cada um destes.

A partir das construções de Bentham, e considerando alguns aspectos da corrente de pensamento denominada como *Public choice*³ e das formulações da *Escola de Chicago*⁴,

³ “A Escola do Public Choice, cuja sede histórica é a Universidade de Virgínia, em Charlottesville, produziu uma análise do governo que focaliza não a *natureza* dos bens que ele produz, mas a *forma* como ele os produz.

Dardot e Laval vão apontar uma racionalidade que parte do princípio segundo o qual, tanto os servidores públicos como os seus usuários agem de acordo com seu interesse pessoal, e diante de tal constatação, é difícil precisar que estes irão agir de modo a promover ou buscar um bem coletivo, para todos. É por essa razão que se insere a necessidade dos mecanismos de controle, exercidos através do cidadão/consumidor, que irá lhe impor uma racionalização da ação, guiada pela necessidade do atendimento à integralidade, inibindo os impulsos pelo ganho pessoal. “Quanto mais estritamente somos vigiados, melhor nos comportamos” (BENTHAM *apud* DARDOT; LAVAL, 2016, p. 300). Para tanto, a reestruturação deve partir de dois princípios subordinados: o da maximização da aptidão dos agentes públicos, através do controle pelos usuários do serviço, e o da minimização do gasto público, uma consequência direta daquele primeiro. Esse controle seria construído segundo a ideia de que quanto melhor o serviço ofertado, mais usuários seriam atraídos a procurá-lo, o que permite uma distinção direta entre os mais e os menos eficientes, ou melhores e piores prestadores, que, no caso destes segundos devem ser profundamente tratados, e em casos mais agudos, excluídos ou interditados, permanentemente.

Ainda se baseando em Bentham (1983), os autores indicam os apontamentos feitos quanto à necessidade de outros mecanismos, como o incentivo para que se assegure o atrelamento do interesse ao dever, transformando o salário em uma recompensa proporcional a realização do serviço de acordo com o estabelecido. De acordo com essa perspectiva neoliberal, seria necessária a criação de um sistema de lucro pessoal cujo pagamento dos chefes dos departamentos fosse constituído de acordo com uma parte do superávit gerado a partir da eficiência alcançada, por meio dos seguintes parâmetros: a capacidade do gestor alcançar as metas estabelecidas com o menor custo, de forma que a promoção seja diretamente proporcional à redução do orçamento gasto.

Aplicando a teoria econômica às instituições coletivas, a Escola do Public Choice considera que, se supomos em todos os domínios a unidade do funcionamento humano, não há razão para não realizarmos uma homogeneização a um só tempo teórica e prática do funcionamento do Estado e do mercado” (Dardot; Laval, 2016, p. 296).

⁴ A Escola Sociológica de Chicago surgiu nos Estados Unidos, na década de 1910. “[...] um grande número de trabalhos produzidos por economistas da Escola de Chicago procurou mostrar que os programas sociais e as regulamentações estavam longe de alcançar os resultados esperados por seus promotores, em especial em razão de efeitos perversos ou custos ocultos que não haviam sido levados em consideração em suas decisões. Essas pesquisas iam ao encontro dos primeiros passos da avaliação quantitativa das decisões públicas dados por Bentham em *Teoria das penas e das recompensas*. Assim como as análises benthamianas, elas repousavam sobre a ideia de que todos os agentes envolvidos (beneficiários, pagantes, funcionários públicos) perseguiram interesses específicos e adotavam uma conduta racional para satisfazê-los, como qualquer empresa ou consumidor em ação no mercado. [...] Assim, uma literatura abundante, visando a deslegitimar o Estado de bem-estar e as políticas redistributivas, dedicou-se a mostrar que esses dispositivos tendiam a ter efeitos contrários à igualdade que se desejava obter” (Dardot; Laval, 2016, p. 292)

Adentrando na concepção da corrente do *Public Choice*, os autores constroem uma reflexão crítica desta quanto aos funcionários públicos. Já que estes são segmentos que não visam o lucro e nem o sustento advindo da venda dos seus próprios produtos, são enquadrados a utilizarem, através da burocracia, seu poder para ampliar sua repartição. “Se a empresa privada procura maximizar o lucro, a repartição pública procura maximizar o orçamento” (Dardot; Laval, 2016, p. 297). Dessa expansão da “oferta”, estende-se uma ampliação da demanda, criando assim, uma vinculação com os usuários dos serviços, que é designado como majoritariamente pela classe média, gerando uma ampliação desordenada do número de funcionários públicos. Para além desse fenômeno, há um outro correlato, que é a ação dos parlamentares, que buscam comprar os votos decisivos, tirando proveito desse inchaço do espaço público. Assim, conclui a corrente:

O resultado é que a burocracia tende a “superproduzir” serviços em relação às necessidades reais da população. [...] Aproveitando-se de recursos abundantes que não são devolvidos à coletividade, a administração pública os gasta custe o que custar para justificar sua existência e seu crescimento (*Ibidem*, p. 298).

Como resolução da questão, a corrente de pensamento propõe que:

Se é preciso privatizar tanto quanto possível, também é necessário interromper as lógicas que levaram ao aumento da burocracia e dos gastos públicos, isto é, as alianças de interesse entre grupos de pressão internos, *lobbies* externos e representantes eleitos. A empresa deve substituir a burocracia em tudo que for possível e, quando não o for, o burocrata deve conduzir-se o máximo possível *como um empreendedor* (*Ibidem*, p. 300, grifos originais).⁵

Verifica-se, ainda, um apontamento quanto à fragmentação entre o “mandante” que é o principal, e o executante, que é o agente, buscando pensar formas de controle para que as ordens do primeiro sejam devidamente executadas pelo segundo. Esse modelo que se restringia ao mundo das empresas privadas, entre acionistas e gerentes, espria-se para os órgãos públicos de execução que serão submetidos a avaliação, localizando e centralizando dessa forma a responsabilização e a cobrança pelos serviços executados. A perspectiva não é mais de uma ação guiada pela burocracia, mas a busca pela maximização dos resultados, em conformidade com as expectativas dos “clientes”, recaindo, individualmente, sobre cada

⁵ Para um estudo mais aprofundado das questões levantadas, ver Dardot e Laval (2016, p. 300-330).

funcionário a potencialidade do seu respectivo setor que, por sua vez, também é auto responsável pelo seu desempenho, igualando-se, desse modo, às regras que regem o mundo privado. Implanta-se, através dessa condução, uma competição também entre os funcionários de um mesmo setor, ou entre um setor e outro que prestem os mesmos serviços.

Concorrência, *downsizing* [redução de tamanho], *outsourcing* [terceirização], auditoria, regulação por agências especializadas, individualização das remunerações, flexibilização de pessoal, descentralização dos centros de lucro, indicadores de desempenho e *benchmarking* [comparação dos resultados de referência padrão de desempenho de uma entidade produtiva] são todos instrumentos que administradores zelosos e decididores políticos em busca de legitimidade importam e difundem no setor público em nome da adaptação do Estado à “realidade do mercado e da globalização” (*Ibidem*, p. 302).

A nova percepção do desempenho instaura categorias centrais ao seu pleno funcionamento, carregados de ideais muito particulares, como: flexibilização ou supressão das regras de direito público, substituição dos concursos públicos por contratos de direito privado, mobilidade entre serviços e entre os setores público e privado, e demissão de funcionários julgados incompetentes (*Ibidem*). Tem-se assim, um “governo empresarial”, guiado pela “gestão do desempenho”, e pelas ferramentas do mundo privado

A nova percepção das relações que perpassam o setor público foi de tal monta que termos políticos foram de certa forma ressignificados, como o termo governança, que assumiu três dimensões cada vez mais entrelaçadas do poder: a condução das empresas, a dos Estados e a do mundo. Dardot e Laval vão indicar a centralidade dessa categoria – a boa governança – no tocante ao pleno desenvolvimento da nova perspectiva. Segundo estes, “A ‘boa governança’ é a que respeita as condições de gestão sob os préstimos do ajuste estrutural e, acima de tudo, a abertura dos fluxos comerciais e financeiros, de modo que se vincula intimamente a uma política de integração ao mercado mundial” (*Ibidem*, p. 276). E é dessa forma que esta categoria toma o posto da categoria “soberania”, encarada como “antiquada e desvalorizada”. “Um Estado não deve mais ser julgado por sua capacidade de assegurar sua *soberania* sob um território, segundo a concepção ocidental clássica, mas pelo respeito que demonstra às normas jurídicas e às ‘boas práticas’ econômicas da governança” (*Ibidem*, p. 276). Com a supervalorização de instituições de regulação internacional como o Fundo Monetário Internacional – FMI, o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio – OMC, entre outros, há um deslocamento do poder, dos Estados, para uma realidade mais

fragmentada, heterogênea e híbrida, sendo compartilhado entre vários atores que, de modo direto ou indireto, participam do processo.

Assume assim o Estado, uma categoria regida pela mesma perspectiva do mundo privado onde as ações dos dirigentes são controladas em todos os aspectos pelos acionistas das empresas. No que tange aos Estados, estes passam a submeterem suas escolhas ao controle da comunidade financeira internacional, assumindo o lugar de mais uma unidade produtiva, como todas as outras, regido pelas mesmas normas, ou por normas semelhantes. Essa nova ótica de gestão, potencializa a autoridade dos grupos privados sobre as decisões estatais, ao permiti-los integrar diretamente o quadro de formulação e implementação das condições que deverão reger as relações entre nações, entre organismos e entre empresas internacionais. Os autores chamam a atenção, entretanto, ao fato de que, isso não significa que essas empresas sejam portadoras de todo o poder de decisão em detrimento do Estado que se acanha nesse processo, mas apenas que, elas exercem uma pressão não desprezível na tomada da decisão. O Estado assume um papel de subordinado aos grupos oligopolistas “supranacionais”, de modo que suas ações precisam, necessariamente, passar pelo crivo avaliativo desses grupos. Apesar da aparência que o fenômeno transparece quanto ao posicionamento passivo dos Estados, como meros subordinados, estes, na contramão, são atores interessados na condução do processo, uma vez que uma sujeição dissimulada, os permite se esquivarem de quaisquer acusações sobre ações mais anti populistas, de cunho restritivo e segregantes, passando para as exigências externas, a responsabilidade pelas políticas assumidas. Diante dessa realidade:

O Estado não se retira, mas curva-se às novas condições que contribuiu para instaurar. A construção política das finanças globais é a melhor demonstração disso. É com os recursos do Estado, e com uma retórica em geral muito tradicional (o “interesse nacional”, a “segurança do país”, o ‘bem do povo’ etc.), que os governos, em nome de uma concorrência que eles mesmos construíram, conduzem políticas vantajosas para as empresas e desvantajosas para os assalariados dos seus países (*Ibidem*, p. 282).

Para o sucesso dessa condução, o Estado assume a responsabilidade de apoio à logística e à infraestrutura desses grupos oligopolistas, numa tentativa deliberadamente direcionada a atraí-los ao seu território de “dominação”, subsidiando pesquisa, universidade, transportes, incentivos fiscais, ambiente cultural e urbanização e garantia de mercado. Assume, enfim, o caráter de parceiro dos interesses oligopolistas na corrida econômica

mundial. Dentro dessa concessão desmedida dos recursos públicos nacionais pela União, surge ainda as disputas locais, dos estados e municípios de grande porte, que disputam entre si quem fornece mais recursos ao capital, como um intercâmbio pela instalação de unidades em seus territórios.

O Estado sofre, desse modo, um golpe drástico à sua autonomia no tocante à organização e estruturação da nação. Primeiro, entrando na mesma lógica da concorrência, com outros Estados e com empresas privadas; segundo, cedendo a sua capacidade e responsabilidade pela criação e estruturação da dinâmica cultural do seu país para empresas privadas, normalmente, de cariz internacional e movidas por uma lógica extranacional. É por essa concessão que uma série de serviços públicos vão sendo paulatinamente distribuídos para os atores privados, que vão cobrar pela sua execução, ou receberem subsídios dos governos para executá-los.

Como rebatimento da contaminação estatal por esses novos paradigmas, sua ação para com os seus cidadãos também muda radicalmente. Distanciando-se da lógica hegemônica no período fordista, que pregava uma harmonia entre capital e trabalho, a “nova razão do mundo” rege-se pela concepção dos trabalhadores enquanto “recursos”, a serem explorados e superutilizados de maneira a extrair o maior nível de produtividade, com o menor valor possível, rebaixando as instâncias representativas, principalmente os sindicatos trabalhistas, a meros sujeitos passivos, aos quais cabia o acordo, o consenso e a concordância com definições construídas e impostas, além de ruírem com toda a legislação trabalhista de caráter protetivo, construída até então. Como apontam os autores (p. 284):

A política que ainda hoje é chamada de “social” por inércia semântica não se baseia mais em uma lógica de divisão dos ganhos de produtividade destinada a manter um nível de demanda suficiente para garantir o escoamento da produção em massa: ela visa a *maximizar a utilidade da população*, aumentando sua “empregabilidade” e sua produtividade, e diminuir seus custos, com um novo gênero de política “social” que consiste em enfraquecer o poder de negociação dos sindicatos, degradar o direito trabalhista, baixar o custo do trabalho, diminuir o valor das aposentadorias e a qualidade da proteção social em nome da “adequação à globalização” (grifos originais).

Corroborando e/ou participando ativamente na construção desse novo projeto, algumas organizações internacionais se empenharam em espriar os novos princípios de condução da política mundial para todos os pontos do planeta. Entidades como a Comissão Europeia, a

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e o Banco Mundial são taxativos quanto à esse papel. Segundo este último, no *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*, lançado em 1997, é imprescindível uma substituição do termo “Estado mínimo” por “Estado melhor”, que em última análise, significa uma redução da autonomia estatal:

[O Banco Mundial] Em vez de encorajar sistematicamente as privatizações, deseja ver o Estado como um “regulador” dos mercados. O Estado deve ter autoridade, deve concentra-se no essencial, deve ser capaz de criar quadros regulamentares indispensáveis a economia. Segundo o Banco Mundial, o Estado eficaz é um Estado central forte cuja prioridade é uma atividade reguladora que garanta o Estado de direito e facilite o mercado e seu funcionamento (*Ibidem*, p. 311).

Essa nova racionalidade aparece no cenário como sendo neutra, e não encontra maiores resistências, uma vez que, diante dessa pretensa neutralidade, quem poderia se opor a novos ideais cujos objetivos são unicamente uma otimização no uso dos recursos públicos, que deverão ser melhor empregados, controlados e pautados em uma maior eficiência? Entretanto, esta lógica, quando estudada mais de perto, reflete uma série de problemas, tanto na estrutura dos setores públicos quanto na forma como estes deverão ser conduzidos, como refletem os autores, fazendo algumas pontuações dignas de serem transcritas e decorridas aqui, após a apresentação de cenário:

O entendimento maciçamente contábil da atividade judiciária, médica, social, cultural, educacional ou policial têm consequências consideráveis sobre a maneira como são considerados os “clientes” desses serviços regidos pelos novos princípios gerenciais, assim como sobre a forma como os agentes vivenciam a tensão entre essas lógicas contábeis e o significado que dão à profissão. [...] Esses modos uniformes de medida de desempenho e incentivos típicos na nova gestão fazem dela uma máquina de guerra contra as formas de autonomia e os sistemas de valor a que os assalariados obedecem. (*Ibidem*, p. 313-5).

Desse modo, o maior problema desse controle estritamente quantitativo reside nos fatos de que não se sabe, necessariamente, quais deverão ser os critérios para o julgamento da qualidade e da eficiência do serviço prestado, se são apenas o *quantum* de trabalho que foi desenvolvido, abre-se a margem para questões como especificidades dos departamentos, dos públicos a serem atendidos, das demandas que são postas, dos meios empregados, e das consequências de um atendimento aligeirado, independente dos pontos carentes de aprofundamentos existentes, rompendo com toda uma lógica fundamentada na ética, nos princípios burocráticos e em uma efetiva qualidade. Serviços prestados de forma

indiscriminada, distante de racionalizar gastos e garantir maior eficiência, podem surtir um efeito contrário, uma vez que os problemas tendem a não ser bem resolvidos, retornando para outros investimentos, inclusive para resolver as mesmas pendências que haviam sido colocadas anteriormente, e que não resolvidas definitivamente, recaem sobre a mesma problemática, agora, reincidente. Sem falar na já mencionada quebra dos vínculos entre setores, entre funcionários de um mesmo setor, e dos funcionários dos setores para com as pessoas ali atendidas, o que acarreta uma fragmentação na prestação do serviço e uma perda de referência das ações desenvolvidas em etapas anteriores.

Dardot e Laval continuam a reflexão apontando que nesse sistema, não se tem qualquer relação pré-estabelecida em relação a avaliação da avaliação. Como tudo gira em torno de um padrão que deve ser universalizado e todo o tempo posto à prova sobre os seus efeitos, é problemático o fato de que não se tem qualquer plano ou medida que visem a acompanhar mais de perto os avaliadores das políticas, ou mesmo, a refletir sobre os reais impactos positivos que devem ter sobre o todo. O atestado de eficiência do sistema, pauta-se unicamente pelo alcance dos fins almejados quando no início da estruturação, mas não se busca repensar sobre quais os rebatimentos desses objetivos dentro dessa mesma sociedade, uma vez tendo sido encontrados problemas ou insuficiências na execução tal qual havia sido planejada.

As medidas de controle postas para os servidores públicos visam, em última instância, uma interiorização das novas regras pelos servidores, assemelhando-se cada vez mais aos ditames do mundo privado, guiado pela obtenção de metas e resultados rígidos, e podem causar uma série de adoecimentos, um rompimento político de classe, ligada à categoria, e uma banalização da burocracia e das regras jurídicas, uma vez que as exigências se limitam ao alcance das metas e à economia de recursos, e só. Os agravamentos dessas situações, entretanto, são tangenciados no tocante aos objetivos pretendidos, quando se anuncia um aperfeiçoamento e otimização da gestão pública.

Concluindo a perspectiva dos autores Dardot e Laval (2016) acerca da razão neoliberal, é necessária a sinalização de um erro que os autores apontam como comum entre os chamados “antiliberais”, e que tende a fazer com que esquerda e direita sejam conduzidas por uma mesma ótica, com distinções que no âmbito da ação ou de uma análise mais aprofundada, não se distanciam, mas apenas divergem em algumas questões pontuais do debate. Trata-se de uma teorização que consiste em isolar o Estado do mundo privado, dando

a este último uma característica autônoma, como se este conseguisse sobreviver e se desenvolver sem as ações e formulações advindas daquele primeiro, como uma rede de serviços sociais, educacionais, científicos, militares, de infraestrutura e de concessões, por exemplo. Ao longo da década de 1980, muitos foram os governos de esquerda que, imbuídos pela lógica da eficiência e da racionalização dos gastos públicos, adotaram políticas estritamente neoliberais, partindo de um consenso segundo o qual existe delimitações daquilo que deve ser do privado e daquilo que diz respeito ao público, este por sua vez, muito mais enxuto, restrito e focado em metas, racionalizações e eficiência. Como os autores (2016, p. 29) afirmam ainda, esse ímpeto por uma austeridade permanente por parte dos governos, é inseparável do desejo de “gerir as economias e as sociedades como empresas, lançadas na competição mundial”.

3. O NEOLIBERALISMO NO ESTADO BRASILEIRO E SEU APROFUNDAMENTO NO GOVERNO TEMER

Enquanto um país periférico, mas imerso no sistema capitalista, o Brasil também foi acometido pela onda neoliberal que alcançou os países centrais, mas exatamente por constituir-se enquanto nação em desenvolvimento, teve a chegada do processo retardado em pelo menos uma década, o qual iria consolidar só em período posterior, no final dos anos 1980 e início dos 1990. Para além de ter tido o contato com os novos parâmetros para as ações governamentais adiados, o país, assim como seus vizinhos latino-americanos, teve também características singulares no desenvolvimento destes, fruto das especificidades históricas aqui encontradas, e que ainda interferem diretamente tanto no sistema político quanto no econômico. Após fazer um apanhado em nível internacional, faremos agora referência ao Brasil, não adentrando no fenômeno no conjunto dos países da América Latina, uma vez que tal aprofundamento para além de nos tomar muito tempo, fugiria ao largo dos objetivos desta análise.

3.1 – O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO – PDRAE

Para falar em adensamento dos ideais neoliberais no Brasil, é preciso tomar como ponto de partida a década de 1990, e dentro desse período, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, que se constitui enquanto um importante instrumento da “nova ordem política”, uma vez que não só regulamenta como também norteia todas as alterações que são feitas no Estado brasileiro, com vistas a “ampliar sua eficácia”, mediante uma redução na atuação governamental, sobretudo nas áreas sociais. E é por essa razão que é de estrita importância contextualizá-lo nesta discussão. Mas antes, é necessário um resgate histórico da realidade do país, em direção as paulatinas alterações que são feitas, sobretudo no final da década de 1980 e início da década de 1990.

No Brasil, cuja realidade é singular – assim como os demais países da América Latina – quando comparado aos fenômenos e tendências existentes nos países centrais do Capitalismo, a nova ótica da estruturação do Estado manifestou-se de forma mais incisiva a partir do final da década de 1980, mais especificamente a partir das eleições presidenciais de 1989, quando estavam postas duas propostas antagônicas de gestão do país, e em que logrou

êxito um projeto voltado ao mercado, pautado em um forte enxugamento estatal, em “reformas estruturais” com vistas à abertura comercial e econômica, e em políticas estruturadas para um incentivo à chamada competitividade, minando todo o clima de vanguarda social que pairava nos rumos políticos nacionais até este momento da década, como aponta Behring (2008) em seu estudo sobre a estruturação neoliberal no Brasil. Este projeto vitorioso nas primeiras eleições presidenciais após o processo de abertura democrática estava representado pela chapa comandada por Collor, que logo após sofre *impeachment*, passando o posto presidencial para Itamar Franco, seu vice, em um Governo intermediário, momento em que se inicia os passos de implementação do Plano Real, cujo foco se assentava no controle inflacionário que vinha em níveis galopantes até então, e a partir de uma série de medidas de aprofundamento da entrada de capitais estrangeiros no Brasil, captação de dólares, sobretudo através da movimentação da dívida pública para controle da taxa cambial, e impulsos ao desenvolvimentismo. Fernando Henrique Cardoso - FHC, na época Ministro da Fazenda e principal estruturador e executor do Plano, candidata-se as eleições presidenciais no pleito seguinte, mantendo como principal instrumento de campanha a continuidade da política em andamento, e que até cerca de 1995 ainda encontrava grande aceitação, tendo, assim, sido eleito em 1994, como aponta ainda a autora.

Eleito Presidente, FHC mantém a estrutura estatal no país com vistas a continuidade das medidas iniciadas no governo anterior, mas com os efeitos críticos do cenário que havia se criado: de descontrole diante do crescimento da dívida pública brasileira; volatilidade dos capitais que haviam adentrado no país, essencialmente financeiros; expansão do desemprego que, conseqüentemente, gerou empobrecimento generalizado; e derrocada da indústria nacional que não encontrava ambiente favorável para competir em nível internacional, despontando dessa forma enquanto um país bem mais adverso a continuidade da política iniciada no governo anterior, de Itamar Franco, o Plano Real. A gestão de FHC começou a sentir o peso na manutenção do Plano, passando a afunilar ainda mais as medidas austeras de um ajuste fiscal, voltado, sobretudo, para o funcionalismo público e para as políticas da seguridade social, estabelecidas pouco tempo antes, na Constituição de 1988. Além desses fatores, a necessidade da tomada de empréstimo ao FMI, diante de um cenário de visível decadência econômica, fez com que o Brasil participasse passivamente do chamado Consenso de Washington, renegociando dívida de empréstimos anteriores e habilitando-se a um novo, mediante uma série de medidas a serem assumidas, com destaque para o superávit primário, como garantia de que iria honrar com os pagamentos do valor solicitado, nos prazos

determinados, e que assumiria o compromisso com o capital global, que estaria em território estável o suficiente para fazer investimentos e apostarem no Brasil (BEHRING, 2008).

O Governo FHC já representava um pleno adepto aos ideais neoliberais, e as políticas assumidas constituíram, para além de uma necessidade emergencial econômica, uma plena adesão a uma ordem à qual já tinha grande afinidade. Desde logo, acusou de onerosos e desajustados os princípios de seguridade documentados na Carta Magna, e dissimulava uma necessidade de ampliação do setor financeiro:

O discurso da equipe econômica do Governo Federal à época, como se sabe, afirmava que a ordem social consagrada em 1988 é perdulária/paternalista e amplia o déficit público. Na verdade, observa-se que o crescimento do déficit está relacionado ao endividamento instaurado, com a justificativa de cobrir déficits seguidos da balança comercial que, por sua vez, tem relação com a abertura precipitada e irresponsável da economia. A dívida cresce em ritmo acelerado em função das altas taxas de juros mantidas para atrair o capital financeiro (BEHRING, 2008, p. 152).

Behring aponta ainda um dissenso no discurso oficial do Governo FHC que tentava a todo custo demonstrar, na contramão do que vinha defendendo e implementando, que o ajuste fiscal não iria atingir os mais pobres, e que havia uma preocupação por parte dos termos assumidos com o FMI para com a área social, que deveria ser preservada, mediante salvaguardas sociais. Tal garantia subestimava de monta os impactos da crise, e já em 1998 podia se perceber os efeitos do que seria uma das piores recessões da economia brasileira, com extinção de centenas de milhares de postos de empregos, expansão de desempregados em proporções altamente depreciativas com a População Economicamente Ativa – PEA, instabilidade generalizada nos postos de trabalhos remanescentes, retorno da pobreza e da miséria, e expansão descontrolada de indigentes, conforme explica Behring (2008):

Pelas contas oficiais do IBGE que se pautam por critérios mais restritos, que não consideram o desemprego oculto pelo desalento (pessoas que desistiram de procurar emprego) ou pelo trabalho precário, este [o desemprego] cresceu de 5% para 8% nas principais regiões metropolitanas, em 1999. Na verdade, ele circundava e até ultrapassava 20% da PEA em algumas delas, aqui pelos cálculos do DIEESE e da Fundação Seade, já em 1997. Recorde-se que os bolsões de pobreza relacionaram-se à concentração da terra no

campo, historicamente; mas essa situação da PEA nas cidades, num Brasil que se urbanizou progressivamente denota um empobrecimento das cidades, cuja expressão mais evidente é a população que vive nas ruas e a violência (*Idem*, p. 164).

Os termos do neoliberalismo no Brasil, portanto, se condensaram no Governo FHC, e o Plano elaborado pela Câmara da Reforma do Estado, alocada no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, sob o comando de Bresser Pereira, mentor e teórico das novas proposições que foram construídas e largamente implementadas na estrutura pública estatal brasileira, foi o seu marco conceitual e estrutural. O documento oficial, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE*, que sintetiza as mudanças a serem construídas ou aprofundadas, lançado em 1995, apresenta os objetivos e estabelece as diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Sua centralidade pode ser constatada a partir da afirmação de Fernando Henrique Cardoso quando na apresentação do PDRAE assevera que: “Os diagnósticos e o quadro teórico apresentados no ‘Plano Diretor’ serviram de base para as propostas de Emenda Constitucional que o Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional para as reformas nas áreas administrativa e previdenciária” (BRASIL, 1995, p. 7).

O *Plano Diretor* se conforma por indicações de implementações práticas, e por uma discussão teórica, cujo objetivo é o de demonstrar o caráter ultrapassado de uma estrutura rígida, fundamentada por um plano estritamente burocrático, ou, essencialmente burocrático, e que por ser fruto de um período e de uma sociedade com características já superadas, não atendia mais a realidade, devendo ser modernizado, por uma estrutura mais condizente com as necessidades da sociedade civil, e mais coerente com o novo contexto que está posto.

É assim que o PDRAE (1995, p. 20-22) faz uma discussão acerca das sucessivas formas de administração pública que se sucederam no tempo, mas sem que qualquer uma destas seja inteiramente abandonada, correspondendo, respectivamente, a uma administração pública inicial, patrimonialista, em que o aparelho estatal funciona como uma extensão do poder do soberano, que por sua vez é sustentado por uma incursão divina.

Esta forma de gestão fora então substituída por uma burocrática que, ganhando fôlego a partir da hegemonia do capitalismo e da democracia, na segunda metade do século XIX, quando cindiu-se a sociedade civil e o mercado do Estado, passou a usar de mecanismos racionalizados para desvincular a ideia de domínio sustentada em uma teocracia, abrindo-se

os espaços para a soberania da decisão popular, e para estruturar as ações governamentais de modo a combater o nepotismo, a corrupção e a apropriação da coisa pública (BRASIL, 1995). A burocracia implementada se fundamentava, essencialmente, na defesa do ponto de vista de que era preciso dar ao Estado um perfil mais confiável e regido por normas mais duras e aplicáveis em igual medida para todas as situações, criando-se dessa forma um perfil de maior credibilidade, mais distante dos desejos e anseios do representante estatal, que até então agia conforme suas próprias concepções. Conforme defende o PDRAE (1995) foram criadas, então, estruturas de seleção rígidas e altamente regulamentadas e burocratizadas que tinham como princípio orientador a profissionalização, mas por outro lado, construiu-se toda uma estrutura, visando um controle rígido do exercício e desempenho das suas funções, buscando-se a garantia de um compromisso efetivo com a população a ser atendida, e com o Estado empregador, sem espaço para priorização de interesses ou ideologias próprias, particulares, o que também alcançava os próprios gestores.

A terceira forma da administração pública discutida no PDRAE (1995) é a gerencial, e a esta, atribui-se um caráter moderno, eficiente, flexível e atrelado ao pleno exercício das demandas populares. Datada de meados do século XX, responde à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. Fundamenta-se pelos princípios da eficiência, da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações, inspirada basicamente na administração das empresas, mas não se restringindo a esta, uma vez que a receita das empresas é proveniente da sua capacidade de venda dos seus respectivos produtos, ao tempo que a do Estado deriva de impostos que são compulsórios e estabelecidos legalmente, sendo, portanto, garantidos detidamente. Além de que:

Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade – por meio de políticos eleitos – controla a administração pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público (*Idem*, p. 16-7).

Essa nova ordem política, entretanto, ao mesmo tempo em que afirma um compromisso para com a sociedade civil, procura substancialmente esvaziar o contexto da cidadania, uma vez que afirma que as ações são voltadas aos interesses públicos, para aqueles

que deverão acessá-las, mas sem fundamentar-se no pilar do direito assegurado para cidadãos resguardados pelo Estado, afirmando por outra via, o atendimento a cidadãos enquanto clientes, e cujo acesso a determinados serviços poderão ser feitos através de vários meios, principalmente por aqueles organizados e estruturados pela própria sociedade civil. É com essa perspectiva que o PDRAE faz uma reflexão sobre a divisão do Estado, e constrói um discurso que busca justificar e demonstrar como a nova administração estatal é plenamente aplicável, uma vez que “não cria novas condições, mas apenas dá respostas eficientes à realidade já existente”. Conforme essa divisão posta pela perspectiva do Plano Bresser há a divisão do Estado em quatro setores:

- *fundamentais*, ou *núcleo estratégico*, que corresponde às atividades exclusivas, que só o Estado pode realizar, como por exemplo, a definição das leis e das políticas públicas, além do acompanhamento da efetivação destas, correspondendo aos poderes: Executivo, incluindo-se os ministérios e os espaços de tomada de decisões e das construções estratégicas estatais, Legislativo e Judiciário, alcançando o Ministério Público (BRASIL, 1995, p. 41);
- os *serviços exclusivos*, que como o próprio nome já diz, aponta para aos serviços que só o Estado pode executar, porém, em caráter menos restritivo que as fundamentais, definindo-se pelos poderes de regulamentar, fiscalizar e fomentar atividades essenciais, tais como: a fiscalização e a arrecadação dos impostos, o poder de polícia, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, compra de serviços de saúde, controle do meio ambiente, subsídio à educação básica, e etc. (BRASIL, 1995, p. 41);
- *não exclusivos nos quais* há uma atuação estatal simultânea com outras organizações não-estatais e privadas. O Estado se faz presente nesse espaço, uma vez que se trata de direitos humanos fundamentais, como educação (não básica) e saúde (em caráter mais amplo), ou porque produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado, uma vez que os avanços produzidos se espalham rapidamente para a sociedade, não podendo ser condensados em lucros, sendo exemplos: as universidades, os hospitais, centro de pesquisas e museus; e (BRASIL, 1995, p. 41-42)
- a *produção de bens e serviços para o mercado* que compreende a área voltada, especificamente, para as empresas, para o mundo privado que é caracterizado pelas atividades voltadas unicamente para o lucro, mas que ainda permanece no aparelho do Estado – como o investimento em infraestrutura – seja porque falta capital privado para

efetivar, seja porque são atividades naturalmente monopolistas e que o controle via mercado não é possível, devendo, em caso de privatização, ser rigidamente regulamentado (BRASIL, 1995, p. 42).

Essa gestão inovadora e moderna é apontada no documento como uma reação do país a crise, cada vez mais intensa, e que se arrastava desde a década de 1980. Assim, a reflexão teórica construída no PDRAE sinaliza para o fato de que a recessão havia sido inicialmente ignorada, depois enfrentada com uma perspectiva neoliberal, de um Estado mínimo, culminando a seguir, na alternativa da administração gerencial, à qual se atribui um caráter singular, segundo o qual, distante de ser uma política de cunho neoliberalizante, era a superação desta, sendo, enfim, a melhor alternativa para o enfrentamento do período recessivo. O que se percebe, entretanto, é um pensamento ambíguo que não permite, em larga escala, uma compreensão aprofundada das concepções apontadas ou criticadas, nem de como é entendido o conceito de neoliberalismo e de Estado mínimo ou máximo, uma vez que as saídas apontadas dissimulam a implementação, atrelando uma série de contextos que torna difícil maiores distinções, hora defendendo a concentração das ações estatais em campos muito delimitados e que se restringem à própria sobrevivência do governo, e hora uma ação mais articulada ao mercado, atuando diretamente na organização e dinamização das atividades do mundo privado.

Essa nova percepção incluía medidas inadiáveis, e ao mesmo tempo, indissociáveis, eram estas: o ajustamento fiscal duradouro; reforma econômica; reforma da Previdência Social; inovação dos instrumentos de política social; e reforma do aparelho do Estado. “[...] reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (*Ibidem*, p. 12), e descentralização para o setor público não-estatal a execução de serviços que não envolvem o exercício do poder estatal, mas que devem ser financiados por este, como saúde, educação, cultura e pesquisa científica. É a partir daí que emergem as justificativas e defesa incisiva do processo de privatização, principalmente das empresas estatais, da retirada do governo no provimento de determinados serviços, de cunho mais ou menos sociais, e a erosão da estrutura estatal mais ampla.

Nota-se, ainda, uma descentralização de responsabilidades que recaem, sobremaneira, sobre os estados e municípios, desonerando assim, a União. Esse fenômeno remete, expressamente, a uma série de problemas, dada a realidade de alguns municípios de pequeno porte cuja arrecadação é absolutamente deficitária, passando ao largo dos valores necessários

à provisão, mesmo de alguns serviços mais básicos. Por outro lado, têm-se uma sobrecarga sobre os estados, que assumem papéis não desprezíveis no tocante ao financiamento de políticas públicas, permitindo uma economia de monta dos recursos da União⁶ cujos investimentos, tendo se reduzido, não foram compensados por coberturas mais amplas em outros setores, ou reafirmados na responsabilidade do alargamento no repasse de recursos. Sobre esta questão, o PDRAE não adentrou. A reflexão contida no *Plano Diretor* sustenta a necessidade da economia dos recursos públicos, como forma de superação da crise, mas aponta para a necessidade de superávit em um caris duradouro que não se limita ao período de recessão, não voltando em nenhum momento às questões da destinação do superávit a ser alcançado a partir de tais alterações, ou posteriores retomadas de investimentos em patamares próximos ou similares ao que se tinha anteriormente. Como medida, tem-se apontamentos para as possibilidades resguardadas pelo processo de terceirização de serviços, para agências autônomas responsáveis pela execução de atividades exclusivas do Estado – o que nos remete a questão de que este é um ponto em que o Plano também não procurou explicar ou fundamentar –, e com as organizações sociais, responsáveis pelas atividades não exclusivas.

Ganha centralidade nas discussões e nos apontamentos a serem implementados, a estrutura assegurada aos servidores públicos e ao sistema previdenciário que lhe é específico. Afirma o texto (*Ibidem*, p. 27):

A legislação que regula as relações de trabalho no setor público é inadequada notadamente pelo seu caráter protecionista e inibidor do espírito empreendedor. [...] Além disso, a extensão do regime estatutário para todos os servidores civis, ampliando o número de servidores estáveis, não apenas encareceu enormemente os custos da máquina administrativa, mas também levou muitos funcionários a não valorizarem seu cargo na medida em que a distinção entre eficiência, e ineficiência perde relevância.

A perspectiva adotada, segundo a nova ótica, é a do empreendedorismo generalizado e exacerbado. Era essencial a criação de um cenário que incentivasse e potencializasse a capacidade criadora desses servidores, rompendo com regras rígidas e fechadas, dando-lhes maior autonomia na tomada de decisão, na implementação e na condução das especificidades das políticas às quais estavam imersos. T tamanha autonomia, entretanto, vem acompanhada de um contrapeso considerável: uma vez que recaía sobre seus ombros as decisões a serem

⁶ Para uma apresentação detalhada sobre a arrecadação em contrapartida com os gastos nas áreas consideradas centrais na provisão de serviços públicos, bem como da divisão das responsabilidades entre os entes federativos ver, Arretche, 2010.

adotadas, exigia-se, em contrapartida, o retorno desejado, indicando que os efeitos dos respectivos departamentos deveriam incidir sobre os seus funcionários, e mediante uma constatação de ineficiência, era necessário a abertura à demissão, além da justa causa, pela incapacidade de condução da função para a qual fora contratado, ou ainda, pelo excesso do quadro de funcionários, flexibilizando a manutenção e continuidade desses servidores no setor público⁷.

Sobre a proposta contida no Plano, é necessário se fazer ainda algumas críticas, começando pelo fato de que repartindo o serviço público em unidades autoresponsáveis, retira-se do Estado a responsabilidade pela qualidade dos serviços e a atribui aos trabalhadores, uma realidade que, analisada de forma mais detida, aproxima ou homogeneiza as realidades trabalhistas entre os âmbitos do público e do privado, esvaindo toda e qualquer concepção de funcionalismo público enquanto serviço prestado à nação e aos cidadãos de um modo geral, e não a grupos privados cujo foco está centrado no enriquecimento de pequenos estratos, o que lhe deveria resguardar realidade distinta. Rompe-se, também, com a lógica de proteção dos funcionários públicos contra arbitrariedades do gestor, uma vez que, segundo essa ótica, cargos públicos são sustentados por uma via da meritocracia⁸, já que o alcance deste depende de processo criteriosamente definido, e em que as etapas dependem de uma grande capacidade individual de articulação de conhecimento e bagagens acumuladas ao longo da jornada acadêmica e/ou profissional. Já que os serviços são prestados à população como um todo, e visa romper com o patrimonialismo e aproximação do público com os desígnios pessoais dos gestores eleitos, democraticamente, ou nomeados pelo Executivo, é indispensável a defesa de que estes cargos não sejam utilizados como barganhas ou ameaças, objetivadas por fins exclusivamente políticos, na interpretação mais restrita do termo. A reestruturação da máquina pública que tanto visa o rompimento com o patrimonialismo brasileiro, fecha seus olhos para essa questão, e por meio de uma mera substituição de medidas burocráticas – a qual afirma ser necessário restringir – acredita ser possível impedir a utilização de mecanismos eleitoreiros no processo de contratação/demissão dos servidores públicos, o que nos aparenta extremamente contraditório.

⁷ Essas demissões deveriam acontecer mediante processo institucional com direito amplo a defesa, e sendo reguladas por leis específicas, a serem elaboradas, indicando, ainda, em contrapartida, uma indenização, características essas de uma proposta compensatória, mas muito distorcida da proposição da estabilidade na carreira.

⁸ Tal afirmação, entretanto, não significa que estejamos defendendo a lógica meritocrática tal que está posta, em uma sociedade extremamente desigual. Fizemos referência a questão apenas para sinalizarmos para as múltiplas exigências no processo da aprovação em concurso público. Uma discussão aprofundada desse ponto apesar de importante, fugiria em larga escala do que aqui estamos nos propondo a debater.

Há ainda no PDRAE, um incentivo e uma alocação dos espaços e serviços de modo a consubstanciar uma verdadeira competição não só entre setores como também entre servidores, incorporando toda a lógica da punição *versus* recompensa, impulsionando a proposta de garantir melhores salários aos mais competentes, em detrimento de um ônus que deve ser aplicado àqueles que não alcançarem resultados similares. O objetivo, nesse ponto do Plano, é explicitamente pressionar os trabalhadores por metas, resultados e intensidade. Dito de outra maneira, que estes, incorporando a ótica do setor privado, deem o máximo de si, em prol dos organismos que os contrataram, que ressignifiquem seus cargos, centralizando-os em sua dinâmica de vida, voltando-a inteiramente para a sua consecução. Os desdobramentos para a saúde física e mental desses trabalhadores não são preocupações que denotam o viés de defesa do PDRAE.

É importante notar que existe toda uma preocupação em acompanhar, avaliar e racionalizar os gastos e a execução dos serviços que permanecem dentro do âmbito estatal, entretanto, mediante uma ampla confiança na melhor execução de serviços pelos organismos da sociedade civil ou do mercado que são notáveis pelo fato de que, apesar da afirmação de que estes devem ser subsidiados com dinheiro público, não há qualquer menção em relação à necessidade de controlá-los, avaliá-los, ou submetê-los às mesmas lógicas às quais estão submetidos os setores governamentais. Uma vez havendo o financiamento estatal, aparenta como uma realidade extremamente contraditória o fato de que este financiamento não passe pelos mesmos crivos de eficiência que os demais campos de investimento, e de execução direta. As indicações possíveis limitam-se ao cumprimento de algumas características centrais, e do caráter de prestador de serviços à população, mas de maneira vaga, sem adentrar-se nas suas especificidades, indicando que a redução do Estado está em proporção direta com o agigantamento dos outros setores, financiados com dinheiro público.

Voltando-se para os trabalhadores públicos, há no PDRAE ainda, uma indicação de treinamento e aperfeiçoamento constante desses trabalhadores do Estado que devem estar, constantemente, aprimorando seus conhecimentos e especificidades, mas, paradoxalmente à concepção de que é preciso garantir boas condições de trabalho e dignidade, como forma de atrair os melhores trabalhadores, de modo a garantir que os melhores serviços sejam prestados e com os melhores resultados possíveis, a recomendação do Plano parece ir na contramão da ideia macro que norteia sua discussão, ao ruir por todos os lados quaisquer melhorias ofertadas no funcionalismo público, distorcendo e reestruturando as formas de contratação e/ou continuidade no cargo. Além da indicação das novas possibilidades de demissão, a

proposta tende a romper com o estabelecido na Constituição, o Regime Jurídico Único, admitindo a possibilidade de funcionários públicos em regime celetista para todas as instâncias, salvo um grupo restrito, e específico, formado por um núcleo estratégico, que deve ser de estatutários, ligados a alta burocracia e poder de decisão dentro dos governos. Perde-se assim, quaisquer perspectivas de estabilidade dentro da carreira, para a maioria dos espaços a serem ocupados. É notável o fato de que, essa argumentação é construída *pari passu* aos apontamentos da necessidade de estabelecimento de condições para uma ascensão na carreira pública ao longo do tempo, baseada, no padrão de efetividade e competência, uma verdadeira contradição que aponta para uma redução cada vez mais intensa da abrangência dos serviços públicos estatais voltados ao atendimento direto dos cidadãos.

Os Regimes Próprios de Previdência Social são outros alvos de ataques da proposta cujo discurso indica um “suposto” alto custo, e seu caráter injusto, uma vez que garante benefícios muito acima dos encontrados no Regime Geral; valores iguais aos percebidos no período da atividade; vinculação direta aos salários e aos valores dos servidores ativos; e possibilidade de aposentadoria dita precoce; afirmando “que aposenta o servidor quando ele ainda em plena capacidade para trabalhar e paga uma aposentadoria ao funcionário muito acima da recebida no setor privado, que não guarda correspondência com a sua contribuição” (*Ibidem*, p. 32). Sobre esse aspecto, o discurso se mantém- sempre o mesmo, indicando os custos elevados para o Estado, e que estes, deverão ser arcados pelos contribuintes, através de um aprofundamento no sistema de arrecadação dos impostos, uma conclusão típica de cenários em que a centralidade está no convencimento dos cidadãos de que medidas de cunho restritivo precisam ser tomadas uma vez que o ônus de ações mais amplas recai sobre seu bolso. O peso da contratação de serviços incompletos nas organizações sociais ou compradas no mercado, por sua vez, sequer são mencionadas, as devidas cobranças e taxações das empresas, estabelecidas constitucionalmente, e sua efetividade, também não. A solução apontada no PDRAE é simplista, e indica que:

[...] a União terá que incorrer em déficits crescentes, ou comprimir ainda mais os gastos com salários dos servidores em atividade e as despesas com consumo e investimento para arcar com o pagamento de aposentadorias. Portanto, a reforma do sistema previdenciário do servidor público é um passo fundamental e imprescindível para o equacionamento da crise fiscal e a própria reforma do Estado” (*Ibidem*, p. 32).

Para uma maior aceitação da reestruturação pública, a proposta afirma ainda que o compromisso fundamental do Estado não é o de realizar todas as funções demandadas pela sociedade, mas de facilitar a sua realização sempre que possível, e que os serviços ofertados pelos organismos públicos não-estatais operam com muito mais eficiência, uma vez que o Estado, pela sua estrutura e pela interferência política a qual está imerso, não tem as mesmas condições de conduzir processos racionais bem delimitados. E é por isso, que já nos apontamentos finais, o documento afirma que, “[...] se busca uma maior parceria com a sociedade, que deverá financiar uma parte menor, mas significativa dos custos dos serviços prestados”(Ibidem, p. 60).

Contextualizando o cenário em que as alterações propostas foram construídas e implementadas, Behring (2008) faz algumas pontuações importantes e que merecem ser pautadas aqui. A primeira delas diz respeito a supervalorização dada no PDRAE ao controle popular dos políticos eleitos, através de processos democráticos, o que leva a crer que a democracia está efetivamente consolidada no Brasil, e é a partir dessa compreensão que as reformas vão partir de um pressuposto segundo o qual o patrimonialismo está enfim superado na realidade brasileira, e que a gestão dos poderes do Executivo e do Legislativo guiam-se unicamente pela necessidade de atenderem às regras estabelecidas e aos desígnios populares, uma vez que, quando destoantes, estariam despertando reação popular suficiente para uma deposição, ou para os embargos de uma possível reeleição. A autora aponta, entretanto, esse fenômeno enquanto um contrassenso, apontando como justificativa constantes práticas por parte dos políticos à frente do Estado que desrespeitam diretamente as regras do direito, consolidadas e estabelecidas.

Behring (2008) aponta que a reforma do Estado, tal como foi conduzida, representou uma “inserção passiva”, nos termos de Fiori (2000, p. 37), à dinâmica internacional, e que longe de ser um caminho natural onde não existiam outras vias, diante da realidade econômica que alcançava o país, representa uma escolha política e econômica. A autora chama atenção para o fato de que diferente de outros momentos de reformas profundas adotadas pelo Estado brasileiro, como na década de 1930 com Getúlio Vargas e na de 1960-1970 pelos governos militares, as alterações propostas nos anos 1990 não podem ser tomados sequer como uma modernização conservadora, já que prima por uma condução conservadora, modernizando apenas pela ponta. Explicando a afirmativa, Behring (2008) sinaliza que, em contraposição com os momentos anteriores, rompeu-se totalmente com qualquer perspectiva de desenvolvimento assentada em uma nacionalidade brasileira e de um desenvolvimento

interno, destoando dos chamados “saltos para a frente” promovidos em momentos anteriores, esvaziando ainda, quaisquer possibilidades de consenso entre as classes, ou de manutenção de avanços mínimos para a classe trabalhadora, sequer para assegurar uma discordância passiva, ou para manter as entidades classistas em situação de controle, como na chamada “cidadania regulada” (SANTOS, 1987). A autora aponta ainda que há uma inconsistência entre o discurso da redistribuição de renda e combate a iniquidade brasileira, apontando que:

[...] argumenta-se que o problema está localizado no Estado, donde é necessário funcionalizá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos; enquanto isso, a política econômica corrói aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro por intermédio de uma inserção na ordem internacional que deixa o país à mercê dos especuladores no mercado financeiro, de forma que todo o esforço de redução de custos preconizado escoar pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa (BEHRING, 2008, p. 199).

Um último apontamento que merece destaque na análise da autora, diz respeito a incongruência existente entre a crença em uma democracia plenamente amadurecida no Brasil, mas deixada de escanteio no momento da sua plena execução, uma vez que alterações de grande monta como foram as reformas implementadas, exigiriam um diálogo aberto com toda a sociedade, considerando as críticas e discordâncias, buscando-se minimamente um meio termo, capaz de atender as ditas necessidades emergenciais do Estado, sem penalizar unicamente aos cidadãos, comprimindo e desmontando suas necessidades mais primordiais. Quaisquer espaços para diálogo não foram considerados ou executados, corrompendo os espaços de participação popular e das suas entidades representativas, aprovado em um Congresso balcanizado, submisso e pragmático, no sentido de que os parlamentares votaram favorável mediante troca de interesses, ou quando se tratando de oposição, longe de fazerem uma crítica e uma resistência mais incisiva, optaram pela via do “pagar pra ver”, dando crédito à proposta, simplesmente aguardando possíveis desdobramentos e resultados.

3.2. NOTAS CRÍTICAS ACERCA DO GOVERNO DE MICHEL TEMER

Tendo feito uma profunda discussão acerca do Neoliberalismo no mundo, adentramos na seara brasileira, detendo-nos de forma mais aprofundada na década de 1990, devido aos seus traços mais marcantes, e que apesar das singularidades que lhe são próprias, são muito similares ao processo ocorrido nos demais países quanto a essa perspectiva de atuação guiada pela ótica neoliberal. Adentraremos agora no cenário que caracteriza o Estado neoliberal brasileiro contemporâneo, e com intensa apropriação dessa perspectiva de redução da atuação estatal em determinadas áreas específicas, tendo como pano de fundo, nosso propósito de conhecer os limites da Pec N°287. Com tal desígnio, apresentaremos agora alguns apontamentos que conduzem à uma reflexão crítica acerca do Governo de Temer.

Tendo chegado ao posto presidencial através de um processo muito questionável, vale a pena iniciarmos esta seção, antes de voltarmos à continuidade do projeto neoliberal no Estado brasileiro, indicando alguns apontamentos acerca da movimentação de destituição da ex-presidenta Dilma Rousseff e a ascensão ao poder do Presidente Michel Temer. Para a condução dessa reflexão inicial, partiremos de considerações feitas por Marcelo Neves⁹.

Em uma discussão intitulada “Conspiração midiático-parlamentar-judicial trama golpe contra a Presidenta, originalmente sobre a liderança de um gângster” (2016), Neves faz alguns apontamentos que são centrais na compreensão do processo que culminou na destituição de Dilma. Inicialmente, o autor aponta para a parcialidade do judiciário, especialmente do Supremo Tribunal Federal – STF, que tendo fechado os olhos para pontos importantes do processo, permitiu que o decoro constitucional fosse, por inúmeras vezes, rompido, sem perseguir a constitucionalidade processual ou se posicionar diante de situações inconstitucionais, como lhe era apregoado agir. Além disso, aponta um STF atuante, e radicalmente comprometido com o andamento de determinadas causas em detrimento de uma verdadeira paralisia de outras, o que intencionalmente ou não, foi central na condução da retirada de Dilma do posto presidencial, como bem exemplifica o caso do julgamento de Eduardo Cunha, que foi processado e afastado apenas depois de ter passado o rito do “*impeachment*” na Câmara, onde o ex-Deputado tinha papel articulador central. O autor

⁹ Para assegurar a relevância do autor na temática consideramos o histórico do autor na discussão e o reconhecimento obtido através de uma sólida carreira, tanto no Brasil quanto no exterior, onde fez parcela não desprezível da sua jornada acadêmica, de formação e de docência, além de ter publicado livros. O autor é doutor em Direito pela Universidade de Bremen (Alemanha), e atualmente é Professor titular de Direito Público na Universidade Brasília – UnB, tendo longa discussão dentro do Direito Constitucional.

reconstitui e fundamenta uma série de inconstitucionalidades que destoam em larga medida dos códigos processuais brasileiros (não destoando de apenas um, mas de quase todos), indicando que dentro da própria comunidade jurídica houve diversas manifestações por parte de professores e magistrados quanto à ilegalidade das medidas adotadas, o que, tendo como alvo de crítica também a suprema corte do país, tornou a situação delicada e com poucos ou nenhum resultado efetivo.

Neves não para por aí, e indica também a gravidade desse período para o futuro da constitucionalidade do Brasil, que está diante de uma situação de total desrespeito à Carta Magna de 1988 e a outros instrumentos jurídico-normativos, e conseqüentemente à própria justiça, sendo esta criticada, desacreditada e questionada, uma vez que abriu mão do princípio norteador geral da impessoalidade para criar uma condução e um julgamento inteiramente singularizado cuja única explicação possível está no interesse por detrás do processo, e em uma articulação de forças que, para ser bem sucedida, precisava ser apoiada pelo Poder Nacional responsável pela arbitragem dos trâmites jurídicos e pelo zelo ao respeito e seguimento dos ritos convenientemente estabelecidos. Distante dos marcos legais, o que se presenciou foi uma condução em que atos ilegais serviram de fundamento para a decisão judicial, com caráter estritamente partidário, o que é pior, como bem aponta o autor.

Como conclusão, Neves articula o posicionamento dos magistrados e das cortes envolvidas com a deposição da ex-Presidenta com os interesses que estavam postos no Legislativo e nas mídias de massa dominantes no país, chegando ao arremate de que houve uma articulação direta e fechada, voltada a interesses singulares, e que sequer foram maquiados ou dissimulados de forma eficiente, estando o tempo todo exposto e visível, a completa falta de fundamentação e o jogo de interesses que a envolvia. Adentrar profundamente em cada um desses aspectos fugiria completamente ao que aqui está sendo proposto, além de exigir-nos uma imersão em outro universo teórico, e é por isso que fizemos apenas uma breve introdução, em caráter de contextualização, e deixamos, como sugestão de aprofundamento e compreensão de toda a discussão, a recomendação de leitura na íntegra do texto de Neves¹⁰.

Além das críticas feitas no âmbito do jurídico, dentro da ciência política também se tem uma razoável contribuição acerca da articulação de interesses e da quebra com o respeito à soberania popular, assegurada pelo regime que sustenta a escolha dos representantes

¹⁰ Link para acesso à discussão: <<http://www.criticaconstitucional.com.br/conspiracao-midiatico-parlamentar-judicial-tramagolpe>> Acesso em: 20 ago. 2018.

políticos no Brasil: a democracia – mesmo o frágil sistema existente no país. Como afirma Miguel (2018): “A grande maioria dos cientistas sociais respeitáveis – isto é, que são levados a sério por seus pares – sustenta que ocorreu, em 2016, uma ruptura ilegal da ordem liberal-democrática então vigente no Brasil”, apontando ainda que nesse caso específico, o uso do termo *impeachment* está atrelado a uma pretensa neutralidade que, quando analisada mais de perto, indica um posicionamento favorável à deposição, ignorando-se todas as instabilidades políticas e jurídicas que ele não só se fundamenta, como acarreta.

O Governo Temer, por sua vez, tem um traço muito específico e articulado com os ideais dos segmentos que o apoiaram massivamente e que se envolveram na deposição de Dilma, e que pregam uma redução exaustiva do tamanho do Estado, porém uma redução que se restringe às políticas de cunho social e voltadas ao desenvolvimento das classes trabalhadoras. Prova disso são as reformas constitucionais e infraconstitucionais adotadas pela gestão, e que se tornaram centrais nos planos do Executivo, rebatendo sobremaneira no Legislativo. A título de exemplo, tem-se a Emenda Constitucional 95 que congela os investimentos públicos correntes (e rebatem sobremaneira na saúde, na educação e nas políticas assistenciais) por vinte anos, e cuja possibilidade de revisão está condicionada à conclusão de metade do período de vigência, ou seja, dez anos; a política adotada para a Petrobras, insistentemente reduzida na sua amplitude de funções energéticas, atualmente cada vez mais dependente das tecnologias importadas de grandes empresas internacionais, e a entrega do pré-sal para essas mesmas empresas petroleiras de todo o mundo; o ataque ao financiamento à ciência e à tecnologia, e consequentemente para as universidades públicas; a redução dos investimentos e ampliação das exigências no perfil de acesso das políticas de transferência de renda; e a própria tentativa de reforma da Previdência, ainda não concretizada, (DRUCK; FILGUEIRAS; MOREIRA, 2017) (FAGNANI, 2017) (ROSSI; MELLO, 2018).

Sobre essas medidas priorizadas, Rossi e Mello (2018) fazem algumas considerações acerca do atrelamento do momento em que o país vivencia e a oportunidade gerada para grupos cujos interesses econômicos destoam em larga medida das ações sociais do Estado, para a implantação de uma política que não teria encontrado terreno muito fértil em outros momentos, e que muito provavelmente jamais passaria pelo crivo da aprovação popular nas urnas, se realmente apresentado com toda a clarividência do que representa e as ações que defende:

O desastre político e econômico em que se encontrava o Brasil em 2016 abriu espaço para o que Naomi Kleim chamou de “doutrina do choque”, uma filosofia de poder que sustenta que a melhor oportunidade para impor as ideias radicais é no período subsequente ao de um grande choque social. É exatamente o que ocorre hoje no Brasil: no momento da maior retração de renda da história, em pleno “Estado de calamidade institucional”, quando há claramente uma desarmonia entre os poderes da República, impõe-se uma agenda neoliberal, de caráter radical, cujo objetivo é transformar rapidamente os princípios e a natureza do Estado brasileiro e da Constituição de 1988. Ao atuar em várias frentes, imprimindo urgência e celeridade às reformas, a reação demora a se estabelecer e não é suficiente para sensibilizar uma classe política refém das elites e preocupada em salvar a pele (ROSSI; MELLO, 2018, p. 6).

Vindo desde o segundo mandato do Governo Dilma, as políticas austeras foram ainda mais intensificadas, causando um verdadeiro estrangulamento das políticas sociais, que já viviam sufocadas pelo excesso de demanda sem uma equivalente contrapartida no financiamento e no investimento. As medidas de austeridade cumprem também um papel ideológico que busca sustentar a necessidade das medidas tomadas, além de serem necessárias para a permanência destas, já que provocam uma situação cíclica cujo o espiral só “avança” para baixo. Fagnani (2017, p. 10) sintetiza a situação de modo evidente, apontando a relação entre as medidas adotadas e a necessidade de controle da inflação que, por sua vez, é tomada enquanto objetivo único e prioritário a ser perseguido, independente de quaisquer efeitos e impactos:

Políticas de “austeridade” geram recessão, o que debilita as receitas governamentais e torna o ajuste fiscal um processo sem fim. [...] Essa opção de ajuste fiscal colocou o país, que não estava em crise severa em 2014, numa grave recessão, com dois anos seguidos (2015-2016) de queda da atividade econômica em torno de 3,5% do PIB. [...] A recessão também é funcional para justificar a implantação do Estado Mínimo liberal, pois “não há alternativa” a não ser o corte de gastos “obrigatórios” das políticas sociais universais consagradas na “Ordem Social” da Constituição da República.

Fagnani indica ainda que o cenário recessivo é exitoso na criação do consenso acerca da necessidade de se implantar ações mais contencionistas, e que a estabilização das contas públicas exige uma reforma ampliada dos “gastos” estatais, o que de um modo ou de outro, exige alterações significativas nos parâmetros para as ações governamentais: a Constituição e as Leis que a complementam. Consolidam também o consenso acerca da pseudonecessidade de uma estabilização da dinâmica da dívida pública através da ampliação dos juros – elevados muito além dos encontrados em outros países –, que seria consagrada como uma consequência – e sobre a qual não há fuga – da baixa poupança do país, que, por sua vez, seria uma consequência do Estado social, canalizador dos recursos públicos em políticas tomadas como excessivamente redistributivas e generosas. É importante pontuar a centralidade da

discussão acerca da dívida e dos juros, já que ambos são responsáveis pelo escoamento de uma grande parcela dos recursos que deveriam ser aplicados em ações para a população, e que inclusive absorve parcela do que estava destinado às políticas sociais, através da Desvinculação das Receitas da União, a DRU (SALVADOR, 2010). Sobre esses pontos, estamos mencionando apenas como uma forma de situá-los no debate, e a centralidade que possuem, mas uma análise mais aprofundada sobre esses aspectos, será feita logo adiante, no capítulo 5, quando estivermos discutindo os resultados encontrados.

A privatização do Estado, complementando o pacote de políticas adotadas na gestão Temer, se dá na derrocada das empresas públicas estatais e bem sucedidas, que esbarram em uma nova ordem de funcionamento, muito mais limitada e restrita, fazendo com que se perca inclusive seu potencial econômico e sua capacidade de intervenção de impacto na economia e no mercado, além de podar as capacidades de micro e pequenos empresários, de insistirem e sobreviverem diante da concorrência dos grandes conglomerados. A relação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, tanto com os bancos públicos quanto com essas empresas de pequeno porte, é um traço desse perfil. A partir da desestruturação do BNDES, limitou-se o seu perfil de financiamento de projetos advindos dos pequenos empreendedores e do perfil de intervenção e financiamento de projetos sociais com impactos para grandes contingentes populacionais pauperizados, ampliando os níveis de exigência para acessos aos portais de financiamento e orientação, concentrando a ação do Banco a projetos com perfis e materialidade de prosperidade, o que dito de outra maneira, significa o direcionamento da ação para empresas e grupos já consolidados no mercado. (ROSSI; MELLO, 2018).

Há ainda um entreguismo da maior e mais próspera empresa pública brasileira atual, a Petrobras. Após a nomeação de Pedro Parente para o comando da estatal, houve um pacote de alterações na política adotada na empresa, e cujo marco inicial foi uma contração no investimento público em torno de 25% e uma nova relação com o pré-sal, cujo monopólio era da estatal e foi abruptamente aberto às petroleiras internacionais. Sem falar na contração das pesquisas e desenvolvimentos internos, o que culminou em uma redução: da capacidade de autodesenvolvimento dos recursos e materiais necessários à extração e refino de petróleo, condicionando a sua continuidade à importação de máquinas e peças do exterior; e das pesquisas em biocombustíveis de fontes renováveis, que também foram arduamente atacados; além da política de preços adotados que foram artificialmente atrelados ao cenário internacional, a partir da adoção da cotação do barril de petróleo no mercado internacional, em dólar. Este último aspecto, na prática, significa que o valor do combustível no Brasil

passará a ter reajustes diários segundo a cotação do dólar, e dada a realidade de depreciação do real diante da moeda americana, esse reajuste tende a ser constantemente de aumento nos preços, além de ser uma consequência da redução do refino de petróleo por parte da companhia brasileira, que passará a importar o combustível refinado de outras empresas internacionais, uma contradição diante da capacidade da estatal e da grande disponibilidade petrolífera no território brasileiro. Como afirmam Rossi e Mello (2018, p. 9): “Na prática, privatiza-se a empresa a conta-gotas, com vendas de ativos, retirada de atividades e abertura de espaço para as grandes petroleiras estrangeiras assumirem um espaço privilegiado no mercado de petróleo nacional”.

Atacando em outra frente, a relação da União com os estados também possui um traço singular: a imposição de medidas contracionistas, fazendo com que estes sejam cada vez mais reféns das imposições da Federação, reduzindo suas atuações e contraindo seus investimentos em áreas sociais ou fronteiriças a essas, cujo impacto atinja a população mais pauperizada do país:

Por falar em desmonte do patrimônio público, a forma de enfrentamento da crise nos estados da federação tem sido marcada pelas condicionalidades do governo federal exigidas na negociação das dívidas, entre elas as privatizações e o enxugamento da máquina pública. Assim, austeridade e desmonte da máquina pública se combinam, reforçando a contração da renda (*idem*, p. 8).

O ataque à classe trabalhadora se materializa de modo ainda mais severo nas últimas regulamentações aprovadas pelo Governo Temer. Algumas delas atacam, especificamente, os direitos sociais trabalhistas, cujo impacto para os trabalhadores é desastroso: trata-se da Lei Nº 13.429, de 31/03/2017, que permitiu a terceirização em todas as atividades, além de impulsionar o que se tem denominado de “quarteirização” que significa uma cadeia de contratação indeterminada de terceiros; e a Lei Nº 13.467, de 13/07/2017, que alterou, substancialmente, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, de 1943, no tocante à contratação, à recessão do contrato (demissão), carga horária, remuneração e atuação dos sindicatos, impactando em uma maior fragmentação da classe trabalhadora, com vínculos cada vez mais fragilizados e mal remunerados, ampliando ainda as alterações iniciadas já na década de 1970, e que desestruturam fundamentalmente o vínculo empregatício e todas as garantias que este ainda assegurava, anteriormente. Nesses termos, a reforma trabalhista ampliou as possibilidades de contratação precária de trabalho, e alterou as regras e possibilidades para a contratação em tempo parcial e temporário. Nesse escopo da reforma, a

remuneração é outro ponto importante, pois ao redefinir novas formas de admissão, alteraram-se, consideravelmente, as respectivas contrapartidas pelos trabalhos executados, além de permitir negociações cada vez menos protegidas, no tocante aos salários a serem pagos. Quanto aos sindicatos, houve ainda um distanciamento dos processos de negociações coletivas e de acompanhamento da implementação das medidas adotadas, além de terem sua sobrevivência, substancialmente, comprometidas, diante das novas regras de contribuição, não compulsórias.

O espaço de ajuizamento de causa também foi dorsalmente alterado, implicando uma maior dificuldade de judicialização de causas não cumpridas de acordo com a legislação, ao criar a possibilidade do pagamento de altos valores por parte dos trabalhadores em caso de perda da causa em questão, além de desmoralizar os princípios da hipossuficiência, o que culmina em uma desproteção do trabalhador, diante da justiça do trabalho que, inclusive, foi posta em posto de submissão diante da justiça comum. É importante indicar ainda alterações acerca da situação da ergonomia e saúde do trabalhador que também passaram por alterações significativas. Esse é mais um ponto em que uma atenção mais detida consumiria muito do nosso tempo e fugiria às pretensões deste trabalho, tendo sido, portanto, tomadas mais uma vez apenas como contextualização da argumentação que aqui está sendo levantada. Para uma análise profunda da questão, recomendamos: CESIT (2017), DIEESE (2017), DIEESE e ANFIP (2017), MENEZES (2017).

A situação imposta às famílias trabalhadoras através da reforma trabalhista, por sua vez, rebatem em uma ampliação da demanda das ações e projetos desenvolvidos no âmbito da Política da Assistência Social, uma vez que se cria um ambiente de desproteção e em que os cidadãos ficam cada vez mais impossibilitados de alcançarem os mínimos sociais para uma sobrevivência e reprodução dignas. A situação é ainda mais cruel, pelo fato de que, exatamente quando se cria esse ambiente de ataque ao mundo do trabalho enquanto espaço onde se busca a sobrevivência, limita-se o repasse de recursos para as áreas sociais onde esses cidadãos precisarão buscar seus meios de vida e reprodução. Com a lei de congelamento de recursos públicos para as áreas sociais por duas décadas, têm-se uma estagnação das ações estatais, diante de uma ampliação da demanda, dada pela expectativa de aumento populacional com o passar dos anos, com o surgimento de novas situações que exigem atuações e planejamentos mais amplos por parte do poder público, e além disso, por essas alterações no mundo do emprego e seus rebatimentos negativos. Como afirmam Rossi e Mello (2018, p. 9):

[...] a política econômica do Governo Temer atua em dois planos. No primeiro desmonta-se a capacidade do Estado de promover as políticas sociais e fragiliza-se a posição dos trabalhadores. [...] No segundo plano, desmonta-se a capacidade do Estado de induzir o crescimento e transformar a estrutura produtiva por meio do novo regime fiscal, que limita o gasto com investimento público, a privatização da gestão dos bancos públicos e da Petrobras.

E a partir dos apontamentos feitos, parece nítido o avanço do perfil neoliberal do Governo Temer que insiste em reduzir a atuação do Estado para com as políticas públicas sociais, voltadas para um grande número de usuários, conduzindo, constantemente, para o mercado, maiores parcelas de serviços a serem ofertados. Ao contrair a prestação de serviços públicos em uma realidade em que se mantém, ou amplia a necessidade de acessá-la, alarga-se a fatia de pessoas que, por falta de escolha, serão condicionadas a pagarem por serviços entre os prestadores privados, mesmo que isso represente um estrangulamento do seu orçamento próprio, ou a paralisia de gastos essenciais, como alimentação, para o custeio de outros inadiáveis, como questões de saúde, ou ainda, em situações menos diretas, cuja sustentação está na esperança de uma melhor condição em futuro razoavelmente distante, como é o caso da educação. É neoliberal ainda, quando difunde e implementa ideais segundo os quais a atuação do Estado deve se limitar à caracteres específicos e fundamentais, evitando, por todas as vias, a condição de competidor no mercado em áreas que não são naturalmente monopólicas, ou que são mas podem deixar de sê-lo, como é o caso do petróleo e da atuação dos bancos públicos, radicalmente alterados na gestão.

A redução dos direitos trabalhistas e o conseqüente barateamento da força de trabalho atrelado ao sustento incisivo dos patamares adotados em relação aos juros da dívida pública complementa o paradoxo, pois mesmo diante da crise econômica que assola o país e exige contenção dos gastos, o Governo insiste em manter intacto seu papel enquanto financiador dos agentes privados e principal sustentáculo dos projetos voltados à captação de recursos destes entes, os desresponsabilizando pela camada de cidadãos que absorve e as vezes mutila.

Postas tais considerações acerca do viés hostil e danoso do neoliberalismo no Governo Temer, desenvolver-se-á, a seguir, o desenho metodológico e respectivo instrumento de análise abordado para a compreensão sobre o significado da PEC Nº 285 nesse cenário político.

4. O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Para compreender a perspectiva de Estado que consubstancia a Reforma da Previdência Social apresentada pelo Governo Temer, escolheu-se, preliminarmente, desenvolver um estudo com abordagem qualitativa, a partir de uma pesquisa documental cuja crítica e reflexões serão desenvolvidas a partir de uma pesquisa bibliográfica.

4.1 METODOLOGIA

Antes de adentrarmos aqui nas escolhas dos instrumentos e referenciais teóricos que subsidiam esta pesquisa, queremos reafirmar um compromisso político estritamente atrelado a condução do estudo, bem como aos caminhos percorridos em sua construção. Como afirma Netto (2011) em texto introdutório sobre o método de Marx, estudos voltados a compreensão dos processos que regem a sociedade possuem um caráter diferenciado das investigações que se voltam à objetos do mundo das exatas ou do campo biológico, que é o fato do pesquisador estar imerso de forma inseparável da realidade a qual busca analisar, não podendo, dessa forma, desvencilhar-se por completo das interferências e influências que a realidade lhe provoca. Nas palavras do autor: “[...] a pesquisa – e a teoria que dela resulta – da sociedade exclui qualquer pretensão de ‘neutralidade’, geralmente identificada como ‘objetividade’” (p. 23).

Por outro lado, a imbricação desse posicionamento e direcionamento não devem de forma alguma interferir na busca dos resultados, de modo a guia-los de acordo com os *desejos* do pesquisador. A teoria deve ser construída essencialmente a partir de análise fidedigna do objeto, buscando abstraí-lo em toda a sua complexidade e contextualidade, principalmente histórica, para que enfim se tenha uma construção válida e de relevância social, como também indica Netto, ao apontar que: “[...] a teoria tem uma instância de verificação de sua verdade, instância que é *prática, social e histórica*” (*Idem*, p. 23).

Partindo desse pressuposto, de que o método é parte fundamental de uma visão social de mundo vinculada à teoria que o pesquisador se vale, afirmamos nosso ponto de partida a partir do método social de Marx, o método dialético, uma vez que compreendemos que o tema aqui proposto está imerso em uma realidade social, e que esta realidade está atrelada a uma concepção de mundo pensada para subsidiá-lo, e que não pode ser estudado de modo estanque ao contexto que o sustenta. Afirmamos também que quando pensado o tema, a proposição

estava articulada com a necessidade da apreensão mais aprofundada acerca da problemática, com vistas a construir um posicionamento político sólido e embasado, capaz de contribuir de algum modo com o debate mais amplo na sociedade. Partimos do pensamento marxiano também por compreender a centralidade e a atualidade da obra intelectual do autor, que ainda consegue dar conta em larga escala da realidade atual, no mundo capitalista globalizada, de modo reestruturado e reorganizado conforme as novas bases contemporâneas, mas os quais o autor já apontava quando estruturou seu pensamento, no século XIX. Além disso, a adesão ao respectivo método está vinculada a um posicionamento acerca da obra de Marx, em um sentido de identificá-lo como o mais coerente e estruturado para dar conta da temática e da realidade aqui assumida.

É preciso pontuar, entretanto, que o posicionamento teórico assumido não caminha com perspectiva a qualquer rotulação prévia dos resultados a serem encontrados, buscando, pelo contrário, ao longo de todo o estudo, não se perder da necessidade de tomar com fidelidade o objeto, e de buscar uma apreensão na totalidade dos fatos como, inclusive, de maneira explícita assevera o método marxiano, sintetizado a nós por Netto (2001, p. 20 – 21):

Para Marx, a teoria é uma modalidade peculiar do conhecimento, entre outros (como, por exemplo, a arte, o conhecimento prático da vida cotidiana, o conhecimento mágico-religioso). Mas a teoria se distingue de todas essas modalidades e tem especificidades: o conhecimento teórico *é o conhecimento do objeto – de sua estrutura e dinâmica – tal como ele é em si mesmo* na sua existência real e efetiva, independentemente dos desejos, das aspirações e das representações do pesquisador. A *teoria* é para Marx, a *reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa*; pela teoria, o sujeito reproduz em seu pensamento a estrutura e dinâmica do objeto que pesquisa. E esta reprodução (que constitui propriamente o conhecimento teórico) será tanto mais correta e verdadeira quanto mais fiel o sujeito for ao objeto (grifos originais).

E é considerando essa necessidade de uma reprodução o mais fiel possível que nos instiga a ponderar os condicionantes históricos presentes no nosso objeto, considerando uma amplitude de variáveis, como forma de atravessar o caráter que o objeto se nos mostra, fundamentalmente superficial, que é a aparência, procurando alcançar a essência, aquela realidade que se oculta diante de um olhar não detido e aprofundado, e que para ser descoberto exige que se debruce sobre ele e que se busque desvendar as qualidades difusas, que camuflam a realidade. Devemos indicar ainda, que neste presente estudo, buscamos manter sempre em mente a centralidade das categorias marxianas – totalidade, dialética, negatividade, e mediação – por compreender a complexidade da temática e a multifatorialidade que a envolve, optando sempre pela delimitação e apreensão da realidade a

partir das múltiplas interferências que a constitui. Entendemos que a construção de um quadro de vinculação entre o neoliberalismo presente no Estado brasileiro e a reforma da previdência deve ser tomado em sua totalidade, compreendendo que o contexto é amplo e se articula como um todo, não sendo constitutivo de partes isoladas que se encontram de modo desprezioso no processo da construção política da proposição; entendemos que esse processo é inteiramente cercado por unidades contraditórias e aparentemente indissociáveis, mas que tomadas de perto indicam polos complementares; e captamos que a compreensão do fenômeno só será efetivamente satisfatória quando tomada através da mediação dessas realidades polarizadas e articuladas, dialeticamente, enquanto unidades que ao se repelirem, paradoxalmente se atraem.

A pesquisa aqui desenvolvida é essencialmente *qualitativa*, uma vez que os elementos aos quais faremos a análise não podem ser resumidos, ou mensurados, em categorias estáticas e enquadráveis em dados matemáticos e estatísticos. Não que haja aqui um desprezo pelos dados e pelas correlações numéricas feitas a partir destes, estes estarão presentes durante toda a construção da discussão feita, como forma de parametrar a realidade ou demonstrar impactos que as medidas podem causar diretamente para a população como um todo, e para os trabalhadores em particular. Entretanto, tais marcos mensuráveis não dariam conta de atender as reflexões que estão sendo propostas, uma vez que esta abrange de forma central questões que envolve essencialmente o aspecto ideológico, político e cultural.

O que é preciso sinalizar, é que essa dicotomia que opõe o quantitativo e o qualitativo, como se estes fossem inconciliáveis, ela não é nada mais do que um traço ainda não extirpado das ciências sociais dos ditames positivistas, que a todo custo tenta enquadrar situações em aspectos específicos, tentando resumir a dinâmica da vida à categorias gerais, imutáveis e aplicáveis independente do objeto de estudo e da circunstância. Como nos apresenta Minayo (2000), o objetivo e o subjetivo são partes integradas de uma mesma realidade e não podem, por isso mesmo, serem adotados como destoantes, mas antes, como complementares. Como também sinaliza a autora, a especificidade das ciências sociais está na consciência histórica que o objeto de estudo dessa ciência especificamente possui, a identidade entre o sujeito e o objeto, o perfil intrínseca e extrinsecamente ideológico, e por todas essas razões, seu caráter essencialmente qualitativo, categoria capaz de apreender todas as especificidades, mesmo que estas não se enquadrem em categorias previamente definidas. A capacidade de análise das relações sociais e, portanto, humanas, está exatamente na capacidade de apreensão da riqueza de detalhes que conformam a sociedade, e sobretudo, a compreensão de que todas as

características são construção humana, e por isso mesmo, em constante alteração e reorganização.

Nesse incurso científico, o caminho escolhido foi o da pesquisa bibliográfica e documental, uma vez que chegamos a constatação de que esse caminho possui melhores condições para a pesquisa, de modo que os elementos considerados no estudo não podem ser qualificados de modo eficiente através de dados numéricos, já que os elementos apreendidos dizem respeito às características qualitativas, das formas e formatos como os elementos implicam no social. A busca foi conduzida através de uma pesquisa bibliográfica, compreendida como “um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatório” (LIMA; MIOTO, 2007, p. 38); e documental, entendido como um conjunto de análises em documentos oficiais, cujos dados já foram tratados, por entidades especializadas e com solidez científica suficiente para ratificar os posicionamentos apresentados.

Lima e Miotto, (2007), citando Gil (1994), apontam a potencialidade da pesquisa bibliográfica, ao permitir um amplo alcance de informações, além de possibilitar a utilização de dados dispersos em vários pontos de referência, permitindo desse modo, uma construção teórica e compreensiva mais ampla da realidade estudada, inclusive sobre vários panoramas e perspectivas. Para um saldo positivo da pesquisa, entretanto, ganha centralidade a necessidade de uma sequência ordenada de procedimentos, os quais, por sua vez, não fazem menção de que estes sejam estáticos e imutáveis, uma vez que é indispensável uma constante revisão dos métodos ao longo da condução do estudo, e que estas revisões podem apontar para uma necessidade de novas articulações ou processualidade na busca dos resultados pretendidos.

Como afirma Minayo (2001), nada pode ser um problema intelectual se não tiver sido, antes de mais nada, um problema da sociedade e da vida real, e é diante dessa constatação que a proposição feita para essa pesquisa ganha centralidade e relevância, ao estar estritamente alinhado com a efervescência do cenário atual, e diretamente ligado à um problema instaurado nos governos, não só brasileiros, que é um aberto realinhamento na forma de condução das ações estatais, cada vez mais distantes de um compromisso para com os cidadãos, e mais aproximados aos ditames de pequenas parcelas politicamente dominantes, que além de interferirem de modo determinante na condução dos processos políticos, ditam as regras e as condições no mundo econômico.

Ao tratar de um tema abrangente, que se difunde em dois, a saber, a discussão sobre o neoliberalismo e os rebatimentos deste no Estado, a opção pelos referenciais teóricos foi norteada pela amplitude da discussão feita por cada autor, a perspectiva aproximativa com os

pontos aos quais nos alinhamos, e por fim, pela lucidez na abordagem das respectivas temáticas. Assim, a discussão sobre o Estado esteve fundamentada em Poulantzas por ser um autor com longa aceitação da sua proposição teórica, tendo atravessado e resistido a inúmeras críticas desde o início das teorizações, na década de 1960, além de estar atrelado à discursão do campo marxista, sempre de modo lúcido, buscando contextualizar com o cenário “contemporâneo”, sem distanciar-se de métodos e concepções indispensáveis à continuidade das concepções elaboradas por Marx. A teorização feita por Poulantzas acerca da crise do Estado, assumindo centralidade sobre o papel das respectivas classes na busca pelo controle da máquina pública e das ações a serem desenvolvidas pelos respectivos governos, elucida de modo eficiente como uma nova perspectiva ideológica de ação e direcionamento nas políticas públicas não está desarticulada do amplo cenário e dos fatores macrossociais.

A adoção de forma centralizada de Dardot e Laval no tocante à temática do neoliberalismo por sua vez, está na aceitação crítica que o estudo feito pelos autores franceses teve no mundo científico-acadêmico brasileiro, combinado com um aprofundamento analítico, que busca não só uma historização do fenômeno, através das principais referências teóricas ao redor do mundo, como também uma contextualização na aplicação prática dos governos, e nos rebatimentos mais diretos que têm na sociedade como um todo. Além dessas referências, outras de grande peso também foram vinculadas a este estudo, e a escolha desses intelectuais esteve intrinsecamente ligada ao reconhecimento científico que possuem nas suas respectivas áreas específicas de abordagem, além da trajetória construída ao longo das suas vidas acadêmicas, observando-se a solidez das suas respectivas teorias e a capacidade de articularem as respectivas temáticas de modo a darem conta da amplitude que os temas possuem na vida prática e discursiva social. Estas análises, apesar de não discorridas de modo detido, como foi feito com Poulantzas e Dardot e Laval, o que ocorreu devido às limitações desse estudo e a necessidade do aprofundamento em pontos centrais, são de inquestionável relevância na condução da pesquisa, estando ligados às discussões das movimentações políticas no interior do Estado brasileiro; nas abordagens acerca da seguridade social e seu processo de construção e desconstrução no país; questões relacionados à índices de pobreza e desemprego ou subemprego da população; e pontos advindos do financiamento de políticas públicas e da estrita relação com as movimentações do mercado financeiro.

Em relação aos caminhos metodológicos, mais estritamente falando, estes foram escolhidos sob necessidades demandadas quando estruturado o projeto, bem como dos emergentes ao longo da condução da pesquisa, que exigiram novas reorganizações e nova forma de direção para que se alcançasse os objetivos pretendidos. Desse modo, a busca de

informações em textos e documentos se mostrou mais viável e eficiente por permitir a coleta de dados muito específicos à realidade pesquisada, somados a uma análise mais global, cuja perspectiva estava em analisar partes específicas, articuladas à temática conforme a sua posição diante do fenômeno sob análise. A adoção do texto constitucional que propõe a reforma do sistema previdenciário brasileiro e do documento editado pelo Banco Mundial enquanto principais pontos de referência, consubstanciam-se pela materialidade política, social e jurídica que reivindicam para si, e que fazem deles a espinha dorsal do roteiro no tocante a essa seara específica da proposição.

4.2. A PESQUISA DOCUMENTAL: UMA APRESENTAÇÃO DOS FATORES PREPONDERANTES SOBRE PROPOSTA DO “AJUSTE JUSTO” DO BANCO MUNDIAL E A PEC Nº 287/2016

Uma vez que propomos discutir os aspectos ideológicos de dois documentos, a saber, a Proposta de Emenda Constitucional - PEC Nº 287/2016 que trata da reforma previdenciária brasileira proposta pelo Governo Temer, e de um estudo elaborado pelo Banco Mundial – *Um ajuste justo: propostas para aumentar a eficiência do gasto público no Brasil (2017)* –, detendo-nos aqui, especificamente, ao seu conteúdo sobre a Previdência Social, faremos, nesta parte, uma introdução a ambos, como uma forma de inteirar o leitor sobre os aspectos essenciais para a apreensão da discussão que será feita, ou seja, da compreensão de qual modelo de Estado que subsidia a reforma previdenciária “em curso”. Essa introdução, entretanto, terá um caráter apenas descritivo dos documentos supracitados, uma vez que a análise crítica e o aprofundamento dos respectivos aspectos são amplos, e se constitui como o fim último deste trabalho, devendo, portanto, serem construídos com um rigor técnico e científico, a *posteriori*, sob a luz das reflexões teóricas que são centrais para a compreensão do todo, e a partir de pesquisa bibliográfica, de forma que sejam melhor fundamentados e organizados segundo a perspectiva da teoria social crítica. Destarte, a análise dos princípios norteadores de ambas proposições e a análise dos pontos mais centrais da nossa discussão estão sendo construídas ao longo de todo esse trabalho.

Partindo dessa consideração, este estudo se fundamenta, essencialmente, a partir desses dois documentos: o primeiro, o próprio texto jurídico-legal da PEC Nº 287/2016 proposta pelo Governo Temer, já que é este instrumento que guarda todas as ideias, faz as suas prescrições e justifica, ou busca justificar, a necessidade da aplicação das mudanças apresentadas; o segundo, o estudo publicado pelo Banco Mundial que apresenta uma

discussão acerca da temática. A Proposta de Emenda à Constituição Nº 287/2016 foi elaborada pelo Ministério da Fazenda, na época comandado por Henrique de Campos Meirelles, que apresentada ao Presidente Michel Temer encontrou plena adesão, tendo sido posteriormente encaminhada para apreciação dos parlamentares.

Além da apresentação desses documentos, será feita ainda nesta seção, uma apresentação do contexto social e político que circunda cada um deles, de modo a integrá-los a realidade que os fecundou ou impulsionou, abordando-se ainda, alguns pontos essenciais para a contextualização do Banco Mundial dentro desse cenário, a importância da perspectiva desse Organismo para a presente discussão, e os elementos que tiveram relevância suficiente para a reflexão a ser construída. Entendemos a importância dessa construção, uma vez que estamos tratando de elementos essencialmente políticos e ideológicos e que, portanto, exigem uma contextualização que caracterize o cenário em que cada documento foi gestado, bem como os aspectos preponderantes na sociedade que culminaram em suas elaborações, permitindo assim, uma compreensão mais aprofundada acerca dos elementos constitutivos a serem posteriormente considerados.

A partir dessa proposição, faremos algumas considerações e reflexões no tocante ao conteúdo da PEC Nº 287/2016, as conclusões às quais aponta e as medidas mais viáveis para tratá-las, buscando entender quais são os aspectos e reflexos no mundo real que estão sendo apreendidos, ou que têm sido marginalizados nessa proposta. Assim, as reflexões posteriores deverão se nortear pela discussão das realidades brasileiras e suas respectivas desigualdades sociais, e de um desmantelamento dos serviços públicos, rompendo cada vez mais com uma lógica de Estado comprometido e chamado a garantir condições mínimas de vida e sobrevivência para os seus cidadãos. Conforme as necessidades emergentes, dados emitidos por estudos de órgãos oficiais e da própria academia poderão ser utilizados, como forma de subsidiar, fundamentar, e exemplificar a perspectiva a ser defendida, bem como para refutar argumentações que fujam à realidade ou que destorçam em algum aspecto o ponto sobre análise.

Em relação ao outro documento aqui adotado e central à construção desta reflexão, a análise da perspectiva do Banco Mundial para a política previdenciária brasileira, trabalharemos diretamente com o estudo lançado por essa Instituição financeira que traz arraigado às suas reflexões uma ótica específica de atuação estatal, estabelecendo, inclusive, uma relação direta com fenômenos em curso em outros países, tomados, sobretudo, como parâmetros para as prescrições feitas. Sendo analisados simultaneamente, a reflexão em curso

será guiada pela aproximação entre ambos documentos, buscando-se discutir a similaridade ideológica existente entre estes, e os rebatimentos na concepção de Estado para o qual apontam.

A fim de materializar o que está sendo apresentado, iniciemos com uma preliminar exposição do cenário no qual foi construída a PEC Nº 287/2016. Tendo encontrado uma grande resistência na sociedade civil, em seus mais diversos segmentos, a PEC esbarrou também em uma instabilidade dentro da Câmara dos Deputados, já que com todos os contratempos encontrados no decorrer da sua formulação, foi apresentada em um período muito próximo do ano eleitoral, o que gerou desconforto para alguns dos deputados adeptos à ideia, desaguando em uma dificuldade por parte do próprio Governo Federal em causar uma mobilização suficiente para a sua aprovação, mesmo com todas as manobras e emendas parlamentares, que geraram gasto considerável para os cofres públicos¹¹. A PEC foi apresentada à Câmara dos Deputados no dia cinco de dezembro de 2016, pelo Poder Executivo, tendo sido aprovado o parecer na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) no dia catorze de dezembro do mesmo ano. Tendo esbarrado em uma série de recursos questionando sua constitucionalidade apresentados pela oposição, em período intermediário, – todos considerados desprezíveis ou rapidamente averiguados, pelas respectivas comissões – teve nova tramitação de relevância em fevereiro de 2017, quando foi criada, pela Presidência da Casa, uma Comissão Especial para análise do texto legal, à qual deu parecer favorável, mediante sugestão de alterações a serem incorporadas ao texto inicial, em maio de 2017, quando, então, estava pronta para seguir para plenária, conquanto, até o momento, ainda não ocorreu¹².

Dado a continuidade da história e seu movimento constante e dialético, muitas têm sido as reflexões que buscam entender o fenômeno que foi a pressão da sociedade civil e seu impacto direto no andamento da proposta, entretanto, ainda é difícil precisar com propriedade

¹¹ As emendas parlamentares foram apontadas como uma medida estratégica e como instrumento de manobra para manipular as denúncias de corrupção contra o Presidente, evitando o enfraquecimento do Governo para avançar com as reformas propostas. Essas análises podem ser encontradas em todos os jornais de grande circulação no país, mesmo àqueles que historicamente não assumiram um viés mais crítico de todo o processo de deposição de Dilma e condução de Temer ao poder, como BBC Brasil, O Globo, Estadão, Folha de São Paulo, etc. Para consultar exemplos, ver reportagem disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41741475>; <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,custo-de-denuncias-contratemer-alcanca-r-32-1-bi,70002059125>>; <<https://oglobo.globo.com/brasil/antes-de-votacao-temer-distribuiu-15-bilhoes-em-programas-emendas-21596676>>. Acesso em: 09 de julho de 2018.

¹² Para um acompanhamento detalhado dos tramites da PEC, ver ficha de tramitação na página da Câmara dos deputados através do sítio: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>> Acessado em: 09 de julho de 2018.

inquestionável quais as circunstâncias ou fatores exatos que mobilizaram de forma tão determinante os variados segmentos sociais, diante de uma proposta de alterações profundas na estrutura previdenciária atual. A PEC teve um eco inquestionável, e setores como especialistas previdenciários, sindicatos trabalhistas, formadores de opinião, e os próprios trabalhadores, manifestaram de forma massiva seu descontentamento com a proposição, gerando clima de instabilidade suficiente para fazer com que, passados mais de um ano e seis meses do envio da proposta à Câmara, ela ainda não tenha sido de fato encaminhada para a plenária da Casa. É importante sinalizar que essa era uma das medidas em que o Governo Federal exigiu urgência na aprovação, e que outras proposições, marcadas com esse caráter emergencial conseguiram passar por todas as etapas em tempo muito menor, muitas vezes, desrespeitando os próprios ritos constitucionais, estabelecidos em lei¹³. A contestação dos ritos constitucionais e das interferências diretas do Executivo na aprovação da reforma trabalhista, por exemplo, são feitas por órgãos de pesquisa de grande peso no cenário social e político brasileiro, como o CESIT (2017), bem como por juristas e pesquisadores da área, estudiosos da legislação trabalhista há longas datas, como Severo (2017) e Souto Maior (2017).

Antes de dar continuidade a esta exposição, é mister pontuar que como a proposta ainda está em tramitação e com grandes instabilidades quanto à perspectiva da sua aprovação¹⁴, não se tem uma norma estabelecida e aprovada e um material concluído para estudo. Assim, qualquer análise dessa temática, até que se tenha um desfecho para tal, deve partir do que se tem de concreto, e a partir desses, através do conhecimento teórico, fazer algumas prospecções e discussões acerca dos seus impactos.

No que concerne ao documento lançado pelo Banco Mundial, *Um ajuste justo* (2017), cujo caráter não é impositivo, mas sugestivo, vale a pena ressaltar alguns pontos importantes, como o fato de que, apesar da data de lançamento ter sido em 2017, a solicitação foi efetivada ainda em 2015, pelo Ministro da Fazenda do então Governo Dilma Rousseff, Joaquim Levy¹⁵.

¹³ Dentro do próprio Senado houve críticas à condução da votação da reforma trabalhista, por exemplo, como mostra matéria da página da própria Casa Legislativa:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/25/senadoras-questionam-tramitacao-da-reforma-trabalhista-na-cae>> Acesso em:

¹⁴ Tendo finalizado o período para a aprovação de medidas na Câmara dos Deputados, a PEC não foi aprovada, permanecendo, entretanto, em aberto, uma vez que o Governo Bolsonaro, que se iniciará no dia primeiro de janeiro de 2019, já sinalizou grande afinidade com a proposta, afirmando, inclusive, interesse em leva-la adiante, no período da sua gestão.

¹⁵ Como apontam os autores Druck, Filgueiras e Moreira (2017), com base em uma matéria de jornal, que pode ser encontrado através do endereço: <<https://jornalggn.com.br/noticia/o-banco-mundial-dos-velhos-tempos-por-paulo-kliass>> Acessado em: 10 jun. 2018.

Entretanto, embora o documento tenha sido solicitado pelo Governo Dilma, este não teve oportunidade de quaisquer aplicações práticas, uma vez que com o *impeachment*, a Presidenta foi deposta antes do término da respectiva análise, e não obstante, o documento tenha sido fruto do governo anterior, mostra, simbolicamente, uma convergência nos direcionamentos adotados pelo governo atual, na gestão de Michel Temer, como buscaremos demonstrar mais adiante. Destacamos ainda o fato de que ao fazermos assimilações entre ambos instrumentos – a proposta da Reforma da Previdência do Governo Temer e o documento do Banco Mundial – , não estamos estabelecendo vínculos diretos entre estes, já que não temos conhecimento de quaisquer referências formais que os vincule diretamente, mas apenas refletindo e buscando compreender se há uma proximidade ideológica existente, e uma convergência das proposições. Ora, tratam-se de dois documentos que foram elaborados em Governos opostos, um de base esquerda e outro de base de partidos de direita e de centro, o que exige uma análise minudenciada enquanto objeto de pesquisa de estudo paralelo. Neste trabalho, os documentos supramencionados serão utilizados enquanto instrumentos de reflexão crítica para compreender a concepção de Estado que abrangem.

Nesses termos, faremos uma breve apresentação desses instrumentos, fazendo algumas pontuações mais gerais, uma vez que o aprofundamento e a assimilação que estão sendo propostos serão construídos durante o desenvolvimento desta discussão. Mas, antes, é preciso elucidar o papel do Banco Mundial entre os organismos financeiros internacionais, e das suas perspectivas ou ideias mais relevantes no que se refere às propostas concernentes ao eixo político da Previdência Social.

O Banco Mundial¹⁶ é uma entidade financeira de caráter global cuja centralidade consiste em conduzir as ações financeiras no mundo, instrumentalizando nações, corporações e outras entidades para assegurar um equilíbrio mundial, numa perspectiva de pleno desenvolvimento. Fundado em 1944, surge no horizonte em um cenário que caminhava para o término definitivo da Segunda Guerra Mundial, assumindo, uma grande responsabilidade de potencializar o processo de reconstrução do mundo pós-conflito, e de desenvolvimento das nações devastadas, e foi assim que, em sua origem, seus empréstimos destinaram-se a esse fim especificamente. Tendo passado esse período cujo foco era de reerguer as grandes potências mundiais, os recursos da Instituição passaram a focar em uma perspectiva desenvolvimentista, financiando infraestrutura de produção, o que ganhou um novo verniz, a

¹⁶ Toda a estrutura, perspectiva, proposta, documentos e todos os aspectos da entidade estão disponíveis em: <http://www.worldbank.org/>. Acesso em: 09 de julho de 2018.

partir do ano de 1956, com a fundação da Corporação Financeira Internacional, quando passou a subsidiar investimentos também de empresas privadas e instituições financeiras dos países desenvolvidos, também através de empréstimos. (Banco Mundial, 2018).

Com a fundação da Associação Internacional de Desenvolvimento, em 1960, o foco da ação mudou radicalmente, destinando-se aos países mais pobres, objetivando a erradicação da pobreza, posta pela Instituição como sua meta principal. Atualmente, mantém relações com mais de 180 países e age em todos os setores que dizem respeito aos seus objetivos – “combate à pobreza, apoiar o crescimento econômico, e garantir ganhos sustentáveis para a qualidade de vida das pessoas” (*Idem*, tradução própria). Para tanto, identifica alguns fatores que são indispensáveis à tais realizações, são estes: instituições eficazes, políticas sólidas, aprendizado contínuo por meio de avaliação e compartilhamento de conhecimento e parceria, inclusive com o setor privado, e para tanto, conta com uma equipe formada por uma diversidade de especialistas, como: economistas, especialistas em políticas públicas, especialistas do setor e cientistas sociais (*Ibidem*).

Ao longo da sua existência, houve um trabalho direcionado a mais de cem países em transição e desenvolvidos, com uma atuação voltada aos governos, ao setor privado, a organizações da sociedade civil, bancos regionais de desenvolvimento, *think tanks* e outras instituições internacionais, nas mais variadas áreas, como mudanças climáticas, conflitos e segurança, agricultura, finanças e comércio. Pela importância que ganhou na transversalidade da discussão acerca de políticas públicas adotadas por Governos em todo o mundo, e pela sua ligação direta com as outras instituições financeiras de igual impacto, em referência às políticas e diplomacias assumidas, como o Fundo Monetário Internacional – FMI, essa Entidade nos parece agregar os valores e a importância necessária para a assumirmos como ponto de partida no tocante aos ideais econômicos preponderantes no mundo.

As definições até aqui apresentadas são atribuídas pelo próprio Banco Mundial. Essa perspectiva, entretanto, não é consensual no mundo acadêmico, e muitos são os intelectuais que questionam sua atuação, indicando um posicionamento distinto da determinação auto estabelecida, numa lógica muito distante desse ideal de erradicação da pobreza e qualidade de vida para as pessoas. No Brasil, pensadores e pesquisadores sobre Estado e políticas públicas, e seus mais variados desdobramentos, indicam as direções apontadas pela entidade como uma abordagem neoliberal que tende a direcionar as ações governamentais para determinados grupos financeiros, onerando diretamente a classe trabalhadora, submetida às constantes reformas sugeridas ou impostas através das políticas indicadas. É o que apontam pesquisas ou

análises feitas por Evilasio Salvador (2010); Behring (2008); Filgueiras e Lobo (2003); e Druck, Filgueiras e Moreira (2017), para citar alguns dos mais relevantes.

Para esses autores, as políticas intermediadas pela entidade assumem um caráter disciplinar das ações dos Governos locais, submetendo-os a uma lógica particular, exaurindo a autonomia que teriam sobre a condução das ações estatais nas esferas locais. Sob o pretexto de uma adequação mundial a um padrão globalizado de interação, uma série de imposições é feita, particularmente para países subdesenvolvidos, impondo-os às regras fixadas exógena e globalmente, ignorando e desconsiderando as realidades locais e as especificidades distanciadas de uma realidade à outra. Constituem-se de mecanismos de supervalorização do mercado em detrimento da coisa pública, fazendo com que o Estado se transforme em mero executor de determinações advindas dos interesses privados, estendendo a lógica da gestão privada ao público. Dentro desse contexto, há uma reorganização dos serviços prestados aos cidadãos que ganham um caráter mais restritivo e pontual, exaurindo os próprios cidadãos dos seus direitos mais básicos e fundamentais, dificultando sua vida, e destoando da qualidade de vida anunciada pelo Banco, em sua apresentação oficial. Sobre essa nova lógica que acomete o Estado, a apreendemos a partir do que foi discutido no item 2.2 deste trabalho.

4.2.1. O Documento do Banco Mundial - “Um ajuste justo: propostas para aumentar a eficiência do gasto público no Brasil”

Organizado pelo Banco Mundial e intitulado *Um ajuste justo: propostas para aumentar eficiência e equidade do gasto público no Brasil* (2017), o documento foi lançado em novembro de 2017, solicitado pelo Governo Federal brasileiro, como é apontado já no próprio prefácio onde se verifica ainda, um pequeno apanhado sobre as características principais a serem encontradas em seu interior. Ao citar a solicitação, há uma menção quanto à percepção do Brasil e às mudanças do cenário interno, indicando, de forma indireta, quais eram as características a serem buscadas através desse estudo e quais eram, preliminarmente, as percepções já acumuladas acerca da problemática, que apontavam para um excesso de gasto por parte do poder público, e que este deveria ser racionalizado e reestruturado. Segundo informações do prefácio, a solicitação do estudo, por parte do governo brasileiro objetivava “uma análise aprofundada dos gastos do governo, identificar alternativas para reduzir o déficit fiscal a um nível sustentado e, ao mesmo tempo, consolidar os ganhos sociais alcançados nas décadas anteriores” (Grupo Banco Mundial, 2017, p. 1). As alternativas assinaladas de cortes e redesenho das políticas públicas, dando a estas um caráter mais restritivo, são perfeitamente

compreensíveis quando apontado o “principal achado” do estudo, qual seja, o de que: “alguns programas governamentais beneficiam os ricos, mais do que os pobres, além de não atingir de forma eficaz seus objetivos” (*Ibid.*, p. 1), concluindo a partir daí, que: “Conseqüentemente, seria possível economizar parte do orçamento sem prejudicar o acesso e a qualidade dos serviços públicos, beneficiando os estratos mais pobres da população” (*Ibidem*, p.1).

Assim, o relatório tem como sustentação uma pomposa colaboração, incluindo mais de 100 pessoas envolvidas, entre colaboradores, responsáveis, estudiosos, escritores e consultores. Em uma seção especial, dedicada aos agradecimentos pelo resultado alcançado, tem-se uma visão panorâmica do perfil das pessoas participantes de sua construção. Chama a atenção, inicialmente, o fato de que as três pessoas responsáveis pela chefia da equipe de análise e escrita são economistas, sendo essa “gestão” complementada, por um diretor para o Brasil e um gestor para a América Latina e Caribe, ambos do próprio Banco Mundial. A equipe principal é formada por 16 especialistas, fora a equipe de chefia. Há ainda, a presença de 51 pessoas envolvidas indiretamente com a pesquisa, das quais, 12 são integrantes do Banco Mundial. Tem-se o indicativo de uma consultora, ex-diretora do Departamento de Assuntos Fiscais do FMI.

Tem-se, ainda, a colaboração de 30 brasileiros que compõem a estrutura do poder executivo do Governo, de Secretarias e demais departamentos, do Ministério da Fazenda; do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; da Casa Civil – entidades essas mencionadas em uma parte de destaque no tocante aos agradecimentos, pelos benefícios trazidos pelas opiniões e comentários, diretos e indiretos de seus representantes – e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Tal coletivo de participantes é constituído, ainda, por onze especialistas e acadêmicos brasileiros, sobre os quais é feita uma colocação não desprezível: “Embora cada um deles tenha contribuído para partes específicas do relatório, eles não concordam necessariamente com todo o trabalho e suas conclusões e, claramente não são responsáveis por erros ou omissões” (*Ibidem*, p. 3), levando inteiramente para os autores a responsabilidade pelo que foi redigido. Esse comentário por si, indica um possível dissenso no conteúdo apresentado, demonstrando ainda, a participação molecular das contribuições, centradas em pontos específicos¹⁷.

¹⁷ No próprio documento, é possível a identificação nominal de cada um desses envolvidos, além da sua respectiva lotação dentro das entidades mencionadas, bem como, em alguns casos, informações adicionais, como a formação. Para maiores informações, ver o documento em seu inteiro teor, na seção Agradecimentos (p. 3 e 4), disponível em:

O documento conta com um total de 157 páginas, e apesar de tecer críticas e sugestões para todos os segmentos de ação do Estado – direta ou indiretamente - não tem um quantitativo conteudístico de grande monta, uma vez que suas reflexões escritas são intercaladas por uma série de imagens, assumidas com o objetivo de tornar o conteúdo mais acessível e didático, em termos explicativos, e não possuem um aprofundamento maior em quaisquer teorias mais adensadas que sustentem seu conteúdo, podendo ser sinalizadas como simplesmente empíricas e superficiais. Há, no decorrer do instrumento analítico, uma série de gráficos, números, cálculos e sistematizações comparativas, pondo a realidade brasileira sobre o parâmetro de outros países, entendidos como similares ao Brasil em algum aspecto, considerado relevante pelos autores.

Na introdução propriamente dita que intercala o perfil do documento com seu conteúdo em si, há uma nota de rodapé em que há uma observação. Nesta, lê-se: “Esse relatório será publicado em dois volumes. O presente volume I resume os resultados de uma série de estudos específicos para cada uma das nove áreas abrangidas¹⁸. Esses estudos serão publicados na íntegra no Volume II” (*Ibidem*, p. 17, nota de rodapé). Assinalamos, entretanto, que apenas dois desses relatórios foram lançados até o momento¹⁹, ainda não havendo prazos definidos para os tocantes aos temas aqui abordados, inviabilizando uma análise sobre todo o material acumulado, e sobre explicações mais aprofundadas e explicadas aprioristicamente sobre metodologias e construção dos consensos apresentados no volume I, que devem estar no volume II, lançado paulatinamente, à medida que vão sendo fechadas cada uma das partes.

Ainda no prefácio do “*Ajuste justo*”, podem ser encontradas algumas considerações que valem a pena serem pontuadas aqui, já que fazem uma referência direta ao teor analítico ali encontrado, bem como ao objetivo almejado quando construídas as críticas e feitos os apontamentos. Dito de outra forma, tais considerações referenciam as perspectivas teóricas adotadas no documento, e as indicações a partir das conclusões obtidas. Um primeiro ponto, já no primeiro arremate encontrado, explicita o norte de todo o estudo, ao apontar o crescimento das despesas públicas que teria superado o crescimento do PIB brasileiro, afirmando o grande desafio a ser encarado, no tocante aos gastos públicos do Estado. Como reflexão e indicação, afirma que: “O gasto tornou-se cada vez mais engessado pela rigidez

<<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>> Acessado em: 15 jun. 2018.

¹⁸ Já mencionados ao longo desse tópico

¹⁹ Políticas industriais para o setor automotivo e políticas de apoio às empresas (são os nomes dos documentos? Não. As áreas discutidas). Disponíveis no site do Banco Mundial:

<<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>>. Acesso em: 15 jun. 2018

constitucional em categorias como folha de pagamento e previdência social, deixando quase nenhum espaço para despesas discricionárias e de investimento” (Banco Mundial, 2017, p. 1). Essa passagem torna evidente quais são os focos do ajuste, que giram em torno de uma flexibilização da Constituição Federal de 1988, dos direitos do trabalho e previdenciários, para além de alguns outros, menos centrais, que vão aparecendo aos poucos no decorrer da discussão.

Segundo os autores do *Ajuste justo*, onde não há evidência para nomes específicos, para além das contribuições e coordenação dos estudos, o documento se fundamenta nas melhores práticas internacionais, e na revisão dos gastos públicos entre as diferentes entidades e programas governamentais. Tem-se aí a explicação da abrangência das sugestões, que vão desde a política fiscal até políticas mais específicas e definidas, como a Política da Assistência Social. Tem-se aí, também, a justificativa das recomendações focarem em mudanças a serem adotadas essencialmente no Governo Federal, expandindo-as, entretanto, a pontos específicos dos segmentos subnacionais que tangenciem os problemas apresentados, ou, as possíveis soluções apontadas, uma vez que governos estaduais e municipais são convocados a melhorarem o “gasto” de recursos, contribuindo dessa forma para um superávit, vislumbrado na economia dos recursos federais. Há ainda a adoção de uma perspectiva que se direciona pela ideia de não só considerar apenas a alocação de recursos públicos, mas nortear os gastos de forma a promover a eficiência, consubstanciada pelo ideal de garantir maior “igualdade social”, segundo é anunciado.

Tendo feito as considerações, o prefácio finda com um veredito segundo o qual as medidas apontadas necessitam de mais do que um mandato presidencial para serem implementadas, carecendo, ainda, de uma filiação pelo propósito comum que deve agregar no mesmo objetivo: Governo Federal e subnacionais, movimentos sociais, sindicatos, associações empresariais e outros grupos, não mencionados em toda a sua abrangência. O documento apresenta ainda um “Resumo Executivo” que começa a adentrar, definitivamente, no teor do conteúdo a ser desenvolvido, já indicando os pontos mais relevantes, e fazendo algumas reflexões sobre estes. Nessa parte do respectivo estudo, há uma breve constatação que, em certa medida, resume a principal perspectiva: **“O governo gasta mais do que pode e, além disso gasta mal.** Esta é a principal conclusão deste estudo, que analisa as raízes dos problemas fiscais recorrentes do Brasil e apresenta ações para sua solução” (*Ibidem*, p. 7, grifos originais). O texto continua indicando que o Brasil adotou um perfil de política pública cujo desenvolvimento resulta em um aumento dos gastos públicos, incorrendo no risco de não

alcançar a sustentabilidade fiscal necessária. Tendo feito essa reflexão, indica quais são os pontos mais relevantes a serem reformados, e a colocação é taxativa e direta, afirmando que **“A fonte mais importante da economia fiscal de longo prazo é a reforma previdenciária”**, arrematando logo em seguida que “serão necessárias medidas adicionais para tornar o sistema previdenciário mais equitativo e sustentável financeiramente” (*Ibidem*, p. 8, grifos originais).

O desenvolvimento do documento, ora em descrição, segue apresentando um discurso “mitológico” ou “fantástico” no qual a política da previdência passa a ser a “vilã” do conjunto das políticas sociais do país, responsabilizando o seu modelo como causador da manutenção da desigualdade social. Nesses termos, o texto informa que a Previdência atende amplamente a uma população que já é rica, servindo de mecanismo de repasse de recursos públicos para uma população já estável, economicamente falando, ao tempo que não promove medidas que busquem uma maior equidade social no país, não surtindo quaisquer efeitos na busca pela superação da profunda desigualdade social existente. É inclusive, essa política, a mais discutida e central nos apontamentos quanto à ineficiência da aplicação dos recursos, sendo apontada uma gama de aspectos que indicam um possível desperdício.

Logo em seguida, vem a educação pública, que vai receber uma série de indicações de alterações estruturais, seguida pelas despesas com servidores públicos, também apontadas como fontes de gasto excessivo, que poderiam ser melhor racionalizados. Além desses pontos, são abordados: a sustentabilidade fiscal; compras públicas através das licitações; programas de apoio ao mercado de trabalho e assistência social; saúde; e políticas de apoio às empresas. Considerando os limites deste instrumento e a proposta a que se dispõe, deteremos nossa atenção ao conteúdo específico referente à previdência, pontuando de forma complementar outras informações que, de alguma forma, interfiram na reflexão, uma vez que é este o conteúdo deste trabalho.

4.2.2. A Proposta de Emenda à Constituição - PEC Nº 287

Cabe, ainda, fazermos algumas breves considerações acerca da PEC Nº 287, a proposta da Reforma Previdenciária, encaminhada pelo Governo Temer, como já mencionamos acima. A PEC chegou a Câmara dos Deputados no início de dezembro de 2016 onde passou pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) no mesmo período, e pela

Comissão Especial onde transitou entre os meses de abril e maio de 2017, e que, após apreciação da proposição, emitiu parecer favorável, mediante algumas alterações, reduzindo os impactos no acesso, manutenção e valor das aposentadorias atuais. É importante apontar, entretanto, que tais alterações não modificam substancialmente o texto original, enviado pelo Executivo, uma vez que mantém todas as propostas, reduzindo apenas alguns aspectos pontuais, quantitativos, que inclusive poderiam ser mais problemáticos para a aprovação. Sobre as mudanças aplicadas ao texto original através do substitutivo aprovado na Comissão especial, traremos de forma detalhada no tópico 5.2 deste estudo.

Tendo passado pelos trâmites normativos, a proposta deveria ser encaminhada para plenária da casa onde precisaria ser aprovada em dois turnos para então seguir para o Senado Federal, mas a votação nesta plenária nunca aconteceu, uma vez que encontrou grande resistência, dadas as condições já sumariadas no início desse capítulo. Considerando-se o fato de que se trata de uma emenda constitucional, a proposição precisa ser discutida e votada em dois turnos tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, precisando arrematar três quintos dos votos, o que corresponde, respectivamente, a trezentos e oito (308) deputados e quarenta e nove (49) senadores.

O texto legal que “dispõe sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências” (BRASIL, 2016), fundamenta-se, basicamente, por uma lógica segundo a qual as contas públicas se encontram em déficit, e precisam, imediatamente, serem tomadas medidas visando o equilíbrio. Com essa perspectiva, a PEC N° 287/2016 faz parte de um pacote de medidas, de um ajuste fiscal assumido desde o Governo anterior, da Presidenta Dilma Rousseff, muito mais aprofundado e aligeirado na gestão de Temer, e cuja previdência social pública é apontada como principal “vilã”, uma vez que, segundo argumentos oficiais do Governo, gera um gasto insustentável, nos termos atuais, devendo essa ser aprofundada nas próximas décadas, considerando a baixa taxa de natalidade e o aumento constante da expectativa de vida – ou de sobrevivência – dos brasileiros. A expectativa, segundo aponta os estudos que fundamentam a proposição, é que mantidos os termos atuais, as futuras gerações não terão as chances de usufruírem do sistema previdenciário, que estará falido, e que as contas públicas serão engessadas pelo excessivo repasse de recursos de outras áreas para a Previdência, causando uma série de problemas futuros, para todos os aspectos sociais.

Segundo documento encaminhado à Presidência por Henrique Meirelles onde se encontra a proposta da reforma e a justificativa para a necessidade de sua aprovação, tem-se que:

[...] a evolução demográfica aponta para uma maior quantidade de beneficiários do sistema, recebendo benefícios por maior período de tempo, em contraponto com menor quantidade de pessoas em idade contributiva, tornando imprescindível a readequação do sistema de Previdência Social para garantir seu equilíbrio e, conseqüentemente, a sua sustentabilidade no médio e no longo prazo (BRASIL, 2016 s/p.).

A justificativa vai tocar também em outros pontos que precisam ser alterados, como as regras de concessões e financiamento dos benefícios rurais, a readequação dos benefícios assistenciais, a persistência de regimes específicos para algumas categorias, e as disparidades das regras que regem os Regime Geral de Previdência Social - RGPS e o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS. O argumento último pela necessidade de aprovação da reforma é que, se não feita, poderá ser iniciado um processo constante e crescente de esgotamento de recursos para as demais áreas sociais. Nessas palavras e concepção, o documento apresenta argumentações, através de um discurso que aponta para uma preocupação com a manutenção ou até ampliação de benefícios e direitos já adquiridos ou resguardados, buscando-se fetichizar a essência da realidade e a existência de qualquer viés ideológico que, de alguma forma, possibilite ocultar o desmonte dos direitos assegurados à classe trabalhadora. E é assim que a justificativa da PEC indica que:

[...] é importante reforçar que a presente proposta de Emenda tem como um dos seus alicerces a proteção dos direitos adquiridos (seja daqueles assegurados que já se encontram em gozo de benefício, seja daqueles que já reuniram os requisitos para a eles fazer jus), bem como de regras transitórias claras, de sorte a resguardar, o máximo possível, expectativas de direitos e situações mais próximas da consolidação. (*Ibidem*, s/p.).

Assim, são realizadas discussões acerca da importância de cada um dos pontos a serem implementados, indicando não apenas suas características gerais, como também quais as razões e circunstâncias que fazem indispensáveis a sua implementação. Ponto por ponto, os argumentos se restringem todos as questões da necessidade da redução dos custos, colocando sempre como central a oneração que a maior expectativa de vida dos cidadãos pode gerar aos cofres públicos em detrimento de um encolhimento da população economicamente ativa, contribuindo diretamente para os regimes, ou indiretamente, para o financiamento de outras políticas públicas sociais.

Salienta-se, ainda, que o texto de justificativa da PEC também contém uma miríade de gráficos e tabelas, cujo objetivo é facilitar a compreensão da ideia que procura passar, e os dados oficiais utilizados se baseiam, fundamentalmente, em pesquisas e projeções realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE. Sobre esses pontos, não nos deteremos por hora, uma vez que são apenas enquadramento das proposições feitas ao longo do texto legal de acordo com contextos específicos com os quais se procura contrastar, demonstrando em fim último, a necessidade da aprovação e os resultados benéficos que poderiam trazer. Uma análise crítica a respeito dos aspectos e do teor ideológico encontrado tanto na proposta da reforma como na sua justificativa, será feita logo adiante, em sessão específica para tratar da temática, e que se constitui no objetivo central deste estudo.

5. UMA REFORMA OU CONTRARREFORMA DA PREVIDÊNCIA? DISCURSOS E MITOS NO AUGE DO ESTADO NEOLIBERAL

Deparamo-nos, agora, com a necessidade de refletir acerca do real significado da PEC 287, buscando compreender em essência quais são os fenômenos que a sustentam e quais seus traços mais característicos. É por essa razão que buscamos determinar se se trata de uma reforma, tal qual foi historicamente nomeado, pelas lutas operárias e de movimentos sociais, as alterações nas políticas públicas estatais com vistas a ampliação de direitos, ou se se trata de uma contrarreforma, uma vez que iria na direção oposta, no sentido de restringir ainda mais os direitos sociais, bem como as condições de acessá-los. Antes de nos determos especificamente a essa questão, iniciaremos esse capítulo com uma retomada histórica, até os dias atuais, das mudanças às quais já foram submetidos os direitos previdenciários no Brasil.

5.1. UM CENÁRIO AINDA MAIS HOSTIL: O DESMANTELAMENTO DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS DE ONTEM E HOJE

No intuito de desconstruir mitos, propõe-se aqui uma breve recapitulação da conquista tardia dos direitos previdenciários no Brasil e do desmantelamento dos marcos regulatórios que a engendra, de forma a evidenciar que os ataques contemporâneos à Previdência integram um cenário mais amplo do adensamento do neoliberalismo país, em 1990. Contudo, a PEC ora em análise parece aviltar de modo ainda mais danoso as condições de envelhecimento em nosso país, no que concerne à possibilidade de garantir os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição de 1988, especificamente, quanto ao direito à vida da classe trabalhadora em fase idosa. Vejamos, a seguir, a partir de uma contextualização rápida do cenário mundial, a realidade brasileira, quanto à questão.

Em termos globais, a política previdenciária se consolida como política pública estatal, enquanto uma medida inadiável diante de dois fatores preponderantes nas nascentes sociedades industriais capitalistas no continente europeu, no século XIX: a pauperização generalizada de uma população cada vez mais urbana, e sua conseqüente articulação e mobilização através de entidades trabalhistas, com grande destaque para os sindicatos; e o crescimento dos grandes monopólios, que derrocavam definitivamente os ideais à época predominantes, segundo os quais, em uma sociedade liberal, as capacidades e o desenvolvimento pessoal seriam suficientes para igualar as condições de competitividade, permitindo desse modo que qualquer um pudesse se tornar um empreendedor de sucesso,

proprietário de uma empresa bem sucedida e consolidada no mercado. Com a percepção das inconsistências desse discurso na realidade, os cidadãos desses países centrais do capitalismo passaram a questionar os ideais segundo os quais os governos deveriam conter suas ações em pontos específicos, estratégicos, permitindo assim as ditas possibilidades que a plena liberdade dos mercados poderia gerar, mobilizando-se para cobrar cada vez mais uma atuação governamental mais ativa, diante da realidade posta na sociedade, como indica Salvador (2010).

É a partir dessa revolução na estrutura social de produção, em constante industrialização – diante dos novos desdobramentos da pauperização generalizada da população, que inclusive culminava em uma atrofia das condições de expansão desenvolvimentista, dada as contrações nas forças dos trabalhadores e de seus filhos, uma geração futura de força de trabalho, e da politização por melhores condições de vida e emprego – que se tem a origem de um modelo de proteção social que alarga as bases da assistência, ampliando o leque de serviços prestados, desvinculando-se de uma visão assistencialista à camada mais debilitada da população, restringindo-se, por outro lado, a perfis específicos, selecionados a partir do vínculo empregatício, garantindo-lhes condições mínimas, quando as circunstâncias do destino lhe impedissem o próprio sustento, relegando àquela parcela de miseráveis inativos à continuidade da busca por assistência nas casas de filantropia. O marco inicial do que se consolidou como previdência social se deu entre 1883 e 1889, na Alemanha (à época Prússia), sob a direção de Bismarck, com uma concepção restrita, delimitada aos trabalhadores assalariados, cujo acesso aos seguros sociais (seguro saúde e acidente de trabalho, e benefício de aposentadoria por invalidez e idade), estavam condicionados a uma contribuição prévia. Sobre essa questão, Jardim (2003, p. 84) faz uma ressalva que merece a transcrição:

É importante esclarecer que, antes de 1883, outras tentativas haviam surgido. As leis de proteção aos pobres surgidas primeiramente na Escócia (1579) e depois na Inglaterra (1601), que visavam dar albergue aos “necessitados”, bem como as leis fabris surgidas na Inglaterra (1602), são exemplos das tentativas de implantação de leis assistenciais. Contudo, nenhuma obteve o alcance da lei de Bismarck, que influenciou no surgimento do sistema previdenciário no mundo.

Já no século XX, as políticas sociais, o que inclui a previdenciária, receberam forte influência da crise de 1929, conhecida como a Grande Depressão, cujo corolário é o desemprego em massa, a forte queda da renda, queda da taxa de lucro e conseqüentemente, da credibilidade dada aos ideais liberais, dando lugar a uma atuação estatal muito mais presente nas relações sociais, e que por sua vez, esteve estritamente ligada aos ideais do

keynesianismo. Conforme indica Salvador (2010), diante da situação instaurada pós-1929, o Estado passou a assumir um destacado papel de regulação, dando origem ao Estado social, que receberia o rótulo de Estado de Bem-Estar Social, e que apesar de não ser fruto exclusivo do segundo pós-guerra, iria se consolidar nesse período. A política proposta por Keynes consistiu em uma ampliação da base de financiamento do Governo, inclusive com destaque para as áreas sociais, almejando uma ampliação da base de consumo das camadas populares, o que aqueceria a circulação econômica e potenciaría um conseqüente crescimento. A proposta se estendia ainda ao mundo privado, onde afirmava que os lucros obtidos a partir dos processos produtivos deveriam ser reinvestidos, também com os trabalhadores, como medida de rotação na economia. Até o surgimento de nova crise, na década de 1970, a proposta foi amplamente aceita, uma vez que atingiu substancialmente os pontos centrais objetivados, que era a expansão do consumo e conseqüentemente dos mercados e dos lucros (SALVADOR, 2010).

Contribuiu também para o desenvolvimento das economias dos países centrais no pós-guerra o modelo de acumulação fordista, fundamentado em um padrão de regulamentação da economia que conciliava ganhos na produtividade e crescimento dos salários real. Apesar do modelo ter sido idealizado por Henry Ford em 1914, só conseguiu se materializar após a Segunda Guerra Mundial, atrelado aos ideais de Keynes, sobressalientes entre os Governos. Entretanto, como aponta ainda Salvador (2010), a ideia de seguridade social mais abrangente como se tem atualmente, só viria a se desenvolver, gradualmente, a partir da sanção do *Security Act* pelo Presidente norte-americano Franklin Roosevelt, em 1935, e que foi uma resposta à crise de 1929, através do *New Deal*. As medidas protetivas mais amplas iniciadas através do *New Deal* ampliaram-se e foram implementadas por outros países após o *Informe Beveridge*, em 1942, na Inglaterra, quando houve uma ampliação do acesso às políticas da seguridade social em direção a uma universalização. O plano de segurança social implementado através do economista e reformista social britânico William Beveridge tinha como objetivo principal a “abolição da miséria” que assolou o país após a Segunda Guerra, por meio de um seguro social compulsório, de assistência social nacional e do seguro voluntário, sendo estes dois últimos subsidiários àquele primeiro. A tese defendida pelo plano era a de que, para evitar a interrupção da capacidade produtiva ou a miséria decorrente de sua destruição, é necessário o aperfeiçoamento do seguro em três direções: estender o alcance, com o objetivo de abranger as pessoas excluídas; ampliar os objetivos do seguro para o maior número de riscos; e aumentar os valores dos benefícios.

No contexto brasileiro, o sistema previdenciário surge vinculado ao trabalho, sendo instituída pela primeira vez uma ação regulamentada e direcionada à assistência aos trabalhadores, em 1923, através do Decreto Legislativo nº 4682, publicado em 24 de janeiro, mais conhecido como Lei Eloy Chaves a qual definia as Caixas de Aposentadorias e Pensão – CAPs, organizadas nas principais empresas do país, e direcionados para seus trabalhadores. Jardim (2003, p. 29), sinaliza para o fato de que “[...] esta data é considerada o grande marco da previdência social do Brasil, porque as tentativas anteriores tiveram alcance muito limitado e poucas vezes foram efetivamente implantadas”. Vale a pena ressaltar que essas outras tentativas mencionadas, corresponderam, em larga medida, a montepios e casas de caridade organizadas pelo governo, e que subsistiam junto com as outras, privadas e religiosas, direcionadas às camadas mais debilitadas da população.

Em 1932, surgem os Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAPs cuja proposta era muito similar às CAPs, diferenciando-se por ser direcionado às categorias de forma geral e não mais por trabalhadores das empresas, como as Caixas, e por contar com a regulamentação, organização e financiamento tripartite, contando também com a presença do Estado, o que nas CAPs não ocorria. Em 1960, foi criada a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, que uniformizou as contribuições e prestações dos diferentes IAPs, organizando conseqüentemente, todo o sistema previdenciário; e em 1966, o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, que unificou todas as instituições previdenciárias.

Durante o Regime Militar, houve o processo de modernização do Estado, que passou a atuar de forma mais incisiva na sociedade, sendo as reformas na política previdenciária um dos exemplos dessa atuação, sendo utilizadas, inclusive, enquanto tentativa de legitimação dos governos militares perante os cidadãos, na época. Durante o regime, nessa busca de legitimação, tem-se, na década de 1970, a ampliação dos benefícios para profissionais até então descobertos, como os trabalhadores rurais, empregadas domésticas e trabalhadores autônomos; além da ampliação dos benefícios para a área da saúde, que atenderia a todos os segurados, sem distinção por categoria, como ocorria entre os diferentes IAPs (BEHRING; BOSCHETTI, 2009). Merece ressaltar o fato de que, concomitante a atuação mais ativa dos governos militares na sociedade, em termos de regulamentação de políticas públicas de cunho social, havia também uma ação integrada à sociedade com vistas a controlar os posicionamentos políticos destoantes, e à condução em larga escala de uma intensificação do processo de industrialização pesada e modernização do país, principalmente através da abertura para capitais estrangeiros, como nos indica Netto (2015) em profunda reflexão sobre o período.

Posteriormente, a Constituição de 1988 veio para reafirmar o direito à previdência aos trabalhadores, igualando inclusive os direitos entre trabalhadores rurais e urbanos, no tocante ao piso previdenciário, ao acesso por todos os membros da família, e o acesso a benefícios como o auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e salário maternidade – no título VIII, Capítulo II, a Carta Magna estabelece e regulamenta o sistema previdenciário brasileiro. Talvez o avanço mais importante do texto constitucional seja a inserção da Previdência Social dentro de um conjunto mais amplo de políticas, designado como Seguridade Social, a qual é definida como: “Art. 193. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). Nesses termos, a Seguridade Social está pautada nos objetivos de universalização da cobertura e do atendimento, de uniformização da equivalência dos benefícios entre as populações urbanas e rurais e o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão tripartite, com participação de trabalhadores e empregadores, aposentados e do Governo, nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988).

Porém, apesar dos significativos avanços consolidados, a seguridade social brasileira, desde o seu início, tem esbarrado em sérios problemas, como aponta Salvador (2010, p. 36-38):

A seguridade social enfrenta dificuldades desde seu nascimento, em consequência, entre outros fatores, da não implantação de orçamento para esse fim, previsto na Constituição federal de 1988. [...] No Brasil, os primeiros esforços para a “reforma” nas políticas da seguridade social começaram pela previdência social, logo após a sua regulamentação exigida pela Constituição de 1988 e determinada por meio das Leis n. 8212 (custeio) e n. 8213 (benefícios) de 1991. Com as novas orientações ideológicas da América Latina de cunho neoliberal, a previdência social emerge como um dos principais setores candidatos à privatização, graças à sua enorme capacidade de produzir acumulação de capital na área financeira e na ampliação do mercado de capitais, sobretudo de seguros privados.

O autor continua afirmando que o orçamento da seguridade virou “letra morta” uma vez que *todos* os governos que passaram pelo Palácio do Planalto desde 1988 não se empenharam em transformar – e não transformaram – o ato constitucional em ação efetiva. Salvador aponta ainda uma outra problemática que diz respeito à realidade brasileira: apesar do desenho da seguridade social guardar alguma semelhança – mesmo que limitada – com o conteúdo e com a orientação das políticas do Estado Social dos países centrais, as características do nosso mercado de trabalho a partir dos anos 1990, a elevada concentração de renda, e o perfil conservador enraizado na estrutura do Estado, tornaram mais difíceis a

efetiva universalização dos benefícios sociais, e a garantia de mínimos de dignidade e sobrevivência.

Como afirma Mota, aprofundando na problemática (1995, p. 143):

[...] a nova definição de seguridade social, apesar de equiparar-se conceitualmente aos sistemas de proteção social existente no mundo desenvolvido, não equaliza as condições históricas sob as quais os diversos países instituíram seus sistemas [...] nem tampouco autoriza atribuir a fragilidade das políticas de seguridade no Brasil ao excesso de intervenção social do Estado, como diagnosticam os liberais.

Uma vez que esse caráter histórico e social do regime previdenciário, no Brasil e no mundo, já é ricamente discutido por todos os pesquisadores e em todos os trabalhos acerca da questão, fizemos de forma sintética uma retomada acerca dos fatores preponderantes à continuidade da nossa discussão, deixando inclusive recomendação para maiores aprofundamentos, os autores e obras citadas. Concluída essa breve etapa, continuaremos a construção do nosso pensamento acerca do tema central que aqui estamos propondo, dialogando acerca da retirada de direitos e os ataques sofridos pela Previdência Social brasileira nas últimas décadas. De todo modo, já se evidencia o distanciamento da garantia e proteção social estabelecida na Carta Magna de 1988 e as ações do aparelho do Estado para atender tal propósito.

Nesse sentido, mesmo tendo percorrido um período de ascensão e constante expansão, chegando ao ápice na Constituição de 1988, quando foi inserida no conjunto mais amplo de políticas públicas com perspectiva de assegurar direitos a toda a população, o sistema previdenciário, a partir desse período, iniciou o percurso inverso, de contração em todos os seus aspectos e de ataques ferrenhos à estrutura que havia sido construída. Com a onda neoliberal que varreu a América Latina no fim da década de 1980 e durante os anos 1990, houve uma concentração de esforços dos Governos brasileiros em descaracterizar a Constituição recém aprovada, e principalmente todo o sistema de proteção social que havia sido estruturado.

Gentil (2006), em sua tese que discute a política fiscal e o que chama de “falsa crise da seguridade social brasileira”, faz um resgate do período 1990-2005, trazendo algumas reflexões e retomadas que sintetizam de forma eficiente a questão. A autora traz em sua pesquisa o discurso dominante que foi utilizado – de forma mais ou menos similar – por todos os governos para justificar a necessidade das “reformas”, e que esteve sempre resumido a

ideia de que a expansão dos direitos sociais implantados na Carta Magna geravam uma ingovernabilidade fiscal, diante da expansão dos gastos que acarretava, propondo em contrapartida a substituição da ideia de *seguridade* social por *seguro* social, distanciando-se dos princípios da universalização e se aproximando das perspectivas da focalização. Fundamentando-se em Fagnani (2005), Gentil (2006) indica que:

Para Fagnani (2005a), a partir de 1990, durante o governo de Collor de Melo, teve início um longo e contínuo processo de negar direitos constitucionais, que chamou *contra-reformas*. No período que vai de 1990 a outubro de 1992, houve a tentativa de enterrar a então considerada anacrônica Constituição da República através da elaboração de um conjunto de reformas que fariam parte da revisão constitucional prevista para ocorrer em 1993, conforme havia sido previsto no texto da Carta Magna. Ao lado dessa estratégia de preparação da revisão constitucional, o governo se empenhou em obstruir ou desfigurar a legislação constitucional complementar. A intenção era impedir ou retardar a consumação desses direitos (p. 129).

Dado os escândalos que acometeram o Governo Collor e o processo do *impeachment*, não houve estabilidade suficiente para a continuidade ou efetivação das alterações, as quais foram assumidas pelo Governo intermediário de Itamar Franco, que foi de 1993 a 1994, mas que com o pouco tempo de articulação, também não consegue efetivar as modificações almejadas para a revisão, tendo permanecidos intactos os direitos resguardados no capítulo sobre a seguridade, conforme já aludimos anteriormente. O Governo FHC, sobre o qual fizemos longa discussão no capítulo 3, foi o propulsor das alterações mais substanciais no tocante também ao tópico dos direitos sociais. À medida que o Plano Real era levado adiante, tornava-se cada vez mais perceptível a incompatibilidade entre este e as medidas de sustentação social consolidadas, e logo no primeiro ano de governo, FHC já preparava uma emenda constitucional, a n. 33 de 1995, cuja proposta era uma radical alteração no sistema previdenciário, tendo esta sofrido fortes resistências no Congresso, não sendo aprovada. O Governo por sua vez não desistiu da implantação das mudanças e adotou nova estratégia para implementá-las, as medidas provisórias, elaboradas através do Ministério da Previdência, e aprovadas através de negociações com grupos centrais no Legislativo, desviando-se das agitações advindas das observações dos cidadãos.

A ideia era mudar sem alarde, com medidas pouco ambiciosas, mas que não criassem resistências na sua tramitação legislativa, aproveitando-se da desinformação, da desmobilização social e do medo da inflação para enxugar ao máximo o plano de benefício previdenciário e sustar demandas por aposentadoria (GENTIL, 2006, p. 132)

Após uma série de medidas provisórias e leis ordinárias, em dezembro de 1998, foi concretizada então a primeira “reforma” de peso, a Emenda Constitucional n. 20, que alterou

o conjunto das regras do RGPS e do RPPS. A justificativa mais uma vez estava atrelada à uma pretensa necessidade de garantir o equilíbrio no sistema e de aperfeiçoar a gestão. Gentil (2006, p. 134-135) afirma ainda que “As mudanças [...implicaram] no rebaixamento do valor do principal benefício – a aposentadoria – o que incentiva os trabalhadores que recebem remunerações mais elevadas a buscar complementação previdenciária através dos seguros privados”.

Entre as alterações implantadas ao Regime Próprio da Previdência Social no período, merece destaque: a substituição do tempo de serviço por tempo de contribuição para o INSS (30 anos para mulher e 35 para homens, salvo casos especiais – professores, policiais, portadores de deficiência física, e profissionais cuja atuação representam algum risco à saúde ou a integridade física), estabelecendo um mínimo de 180 parcelas mensais para ter direito ao benefício; e a aposentadoria especial, com idade e tempo de contribuição reduzido em cinco anos, exclusiva de professores da educação infantil e ensino fundamental e médio.

Abriu ainda a possibilidade de aposentadoria por invalidez permanente, compulsória aos 70 anos de idade, e voluntária, à qual exige 10 anos de efetivo exercício no setor público e 5 no cargo em que se dará a aposentadoria, 60 anos de idade e 30 de contribuição se homem, e 55 e 30 respectivamente, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição; os proventos de aposentadoria proporcional passaram a ser equivalente a 60% do valor máximo que o servidor poderia obter, acrescido de 5% ao ano de contribuição que ultrapasse a idade mínima para a aposentadoria, até o limite de 100% (a idade mínima definida a época era de 53 anos para os homens e 48 para mulheres); foi vedada o recebimento de mais de uma aposentadoria no Regime; eliminou-se o tratamento diferenciado conferido a congressistas, magistrados e professores universitários, mantendo-se esquema específico para militares; e igualou o limite do teto igual ao do RGPS, desde que houvesse esquema de previdência complementar (GENTIL, 2006).

Para o RGPS, foi definido a aposentadoria por tempo de contribuição, se comprovados 35 anos para os homens e 30 para mulheres *de pagamento ao INSS*; e por idade, estabelecida em 65 e 60 anos, homens e mulheres, respectivamente, reduzida em 5 anos para trabalhadores rurais e para os que exercem atividades em regime de economia de subsistência, independente do sexo, bem como para professores que comprovarem exercício de efetivas funções de magistério na educação infantil, fundamental e médio; a proposta tentou ainda a combinação de dois critérios – idade e tempo de contribuição – mas esta foi rejeitada pelo congresso.

Houve, no panorama mais geral, uma desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios do Regime Geral, ao ampliar o período básico para a média dos 80% maiores salários de contribuição desde julho de 1994, antes fixado nos últimos 36 salários (3 anos), rebaixando assim o valor final, uma vez que no fim da carreira há uma tendência a elevação nos cargos ocupados e conseqüentemente da remuneração; o estabelecimento do teto nominal para os benefícios e a desvinculação desse teto do valor do salário mínimo, o que rompeu com o princípio constitucional da irredutibilidade do valor dos benefícios, além de pôr um fim à aposentadoria proporcional ao salário recebido quando na ativa; e a criação do *fator previdenciário* (através da Lei 9.876/99) que é um cálculo feito em função de duas variáveis: os 80% maiores salários mencionados e o fator previdenciário, que leva em conta o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de sobrevida do aposentado. A expectativa de vida é atualizada pelo IBGE, através dos índices de mortalidade da população, em uma proporção de que, quanto maior a expectativa de vida, maior o impacto negativo sobre o resultado final que incidirá no benefício. (GENTIL, 2006).

A nova regra de definição dos valores é obrigatória para as aposentadorias por tempo de contribuição e opcional para as aposentadorias por idade, uma vez que o valor final tende a ser maior para cada ano de postergação na entrada ao benefício. A consequência imediata dessa alteração foi o aumento da média da idade de entrada nos processos para aposentadoria por tempo de contribuição, e posteriormente, a redução do valor médio dessas aposentadorias. Gentil (2006) indica também que houve casos que a redução do valor do benefício chegou a 40% do salário recebido quando na ativa, havendo situações em que mesmo pessoas com 60 anos não atingiram o teto. Mesmo quem começou a trabalhar muito cedo, precisou trabalhar mais tempo para atingir o valor integral, uma situação ainda pior para aquelas pessoas com ocupações informais, sem as devidas provas de contribuição para o INSS em determinados períodos da sua vida laborativa.

Gentil, a partir de pesquisa sobre a questão aponta ainda alguns dados, conforme sintetizaremos a seguir:

Segundo estudo feito pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (ANFIP), o fator previdenciário, criado em 1999, foi utilizado de forma gradual (0,5% ao mês) e crescente durante cinco anos. Só em 2005 o INSS adotou o fator “cheio” para calcular os benefícios, o que levou à redução do valor médio das aposentadorias por tempo de contribuição em 3,09% aquele ano. [...] O valor real médio dos benefícios em 2005 voltou aos níveis de 1999, apesar dos aumentos do salário mínimo, cujos efeitos foram

anulados por causa da aplicação do fator previdenciário. A tendência é que a redução seja ainda mais acentuada nos próximos anos (p. 142).

Além desses pontos, merecem destaque: o benefício do salário-família devido apenas ao trabalhador de baixa renda; a criação de diretrizes para o regime de previdência privada, de caráter complementar, organizado de forma autônoma em relação ao RGPS ou RPPS; e a definição de que a Previdência Social observará critérios que preservem o equilíbrio financeiro atuarial.

A segunda alteração de nível mais abrangente foi feita durante o início do Governo Lula, através da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, e cujo foco estava nos servidores, com a alegação de que o RGPS estava em uma situação de satisfatória sustentabilidade econômico-financeira – calculada através da chamada necessidade de financiamento do regime para o período 2002 a 2021. Gentil (2006) mostra que, segundo as projeções apresentadas, o RGPS conseguiria manter a formação de déficits anuais na ordem de 1,31% do PIB conforme havia sido verificado em 2002, atingindo nos próximos anos algo em torno de 1,69%, o que poderia ser verificado em 2021. Havia também uma justificativa de que os países da OCDE, referências em políticas de bem-estar social, homogeneizaram os regimes entre o público e o privado, complementando os valores a serem recebidos pelos aposentados com benefícios suplementares de caráter privado, com valor definido. Havia ainda o argumento de que a unificação dos regimes traria uma redução dos custos devido às economias de escalas.

A proposta de unificação dos regimes, entretanto, foi abandonada. A resistência surgiu dos Estados e municípios, cuja passagem dos servidores para o INSS geraria um grande custo fiscal [...] referentes aos repasses da contribuição patronal ao INSS, bem como da contribuição dos servidores. Sem contar com o fato de que perderiam fontes de receita previdenciária de seus sistemas extintos, mas teriam que continuar pagando aposentadorias para a manutenção dos inativos (GENTIL, 2006, p. 149).

Diante dessa situação, uma vez que a unificação fora abandonada enquanto proposta formal, ela foi devidamente incorporada no plano ideológico, tendo sido a reforma de 2003 voltada inteiramente para a aproximação do RPPS ao RGPS. Entre as alterações algumas merecem destaque. Primeiro, para os servidores inativos e pensionistas à época, fora instituído que também deveriam contribuir para o regime, com o valor definido em 11% do benefício que exceder 60% do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS para os servidores da União, e 11% sobre o valor que exceder 50% para os dos estados, Distrito Federal e municípios. A medida, por outro lado, não alterou a situação dos já inativos e

pensionistas, não impondo qualquer recálculo sobre os valores das suas aposentadorias e pensões. Sobre os servidores ativos, ficou mantida a possibilidade de se aposentarem com a idade de 53 e 55 anos, acrescidos de 35 de contribuição, mais pedágio de 20% sobre o tempo que faltava naquela data para completar o tempo de contribuição se homem, e 48 anos de idade e 30 de contribuição mais o pedágio, se mulher, ficando aplicado, entretanto, um redutor de 5% por ano antecipado em relação à idade referência (sessenta e 55 anos homem e mulher, respectivamente).

Ficou definido um abono permanência de 11% do salário (mesmo percentual da contribuição previdenciária mencionada acima) para os servidores que têm direito adquirido e postergarem sua aposentadoria, permanecendo em atividade até que venham a completar as exigências para a aposentadoria compulsória, aos 70 anos de idade; e o sistema de previdência complementar que deveria funcionar no sistema de capitalização individual, constituindo-se enquanto entidade aberta e fechada que oferece aos seus participantes planos de contribuição definida de natureza pública e privada e filiação voluntária (a instituição desses fundos ficou dependente da iniciativa de leis da União, dos estados e dos municípios, criando seus próprios fundos).

Foram criados tetos para as chamadas superaposentadorias no serviço público, ficando, na União, fixado o limite de referência o valor recebido pelos salários dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, à época de R\$ 17.370,00, e subtetos para os estados e municípios, estipulados na remuneração dos prefeitos para os casos municipais, e a remuneração mensal do governador para os estaduais no Executivo, dos deputados no legislativo, e 90,25% da remuneração mensal dos ministros do STF, para o judiciário.

Quanto aos servidores a assumirem cargo público após a promulgação e data de efetivação das alterações, o cálculo do benefício considera a média das contribuições previdenciárias feitas durante o período trabalhado, nos mesmos moldes do RGPS, igualando-se a este no limite máximo do valor a ser recebido, à época definido em R\$ 2.400,00 (descrever o valor), permitindo-lhes também a complementação desse valor através da filiação dos planos complementares. Esse limite para o pagamento do benefício, entretanto, fica condicionado ao pleno funcionamento, já regulamentado, dos planos complementares em cada um dos entes federativos da União. Para esses novos funcionários, extingue-se a integralidade do valor dos benefícios e a paridade de reajustes entre ativos e inativos. Fica estipulado a aplicação da regra da idade de sessenta anos para homem e 55 para as mulheres,

com redução de 5% no valor no caso de antecipação da aposentadoria. Para àqueles que à época já eram servidores, ficou possibilitado a obtenção da aposentadoria integral, sem o teto, desde que atendendo cumulativamente a esses requisitos: idade de 60 e 55 anos, 35 e 30 anos de contribuição (homem e mulher, respectivamente), 20 anos de serviço público, 10 de carreira e 5 no cargo. Para os à época futuros pensionistas, a pensão deixou de ser integral quando ultrapassando o valor do teto do RGPS, casos em que seria reajustada a parcela excedente em 30% de desconto. A reforma proibiu ainda a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos.

O RGPS teve como alteração o aumento real de cerca de 30% do teto, que passou para R\$ 2.400,00 (descrever), com o conseqüente aumento do teto do valor da contribuição efetuada pelos contribuintes, e devendo ser reajustada de modo a preservar o valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do RGPS, tendo sofrido outras mudanças de caráter infraconstitucional, mas com menor relevância.

Dilma, em seu período de gestão, também preparou uma ampla reforma na Previdência, em ambos os regimes, e que em linhas gerais, previa profunda reformulação nos termos de acesso aos benefícios, o que incluía aumento na idade e no tempo de contribuição para ter direito à requerimento, redefinição dos valores e termos de contribuição. Entretanto, não teve tempo suficiente sequer de enviar a proposta para o Congresso Nacional. O que ficou de alteração no sistema durante o seu governo foi a regulamentação da previdência complementar, através da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, e a conversão em lei da Medida Provisória 676, que redefine uma alternativa ao *fator previdenciário* através da chamada *fórmula 85/95*, estabelecendo o direito à aposentadoria integral aos trabalhadores que, somando o tempo de contribuição e a idade, obtenham resultado igual ou superior a 85 para as mulheres e 95 para os homens.

E diante desse dismantelamento dos direitos previdenciários evidenciado desde a década de 90, observa-se que a desconstrução ao direito de envelhecer com garantias de sociais é um percurso histórico e por isso não apresenta novidades no que concerne aos constantes ataques impressos pelo Estado no decorrer do tempo . Todavia, a PEC 287 propõe um conjunto de iniciativas ainda mais danosas para os segurados, significando uma nova redefinição de todo o sistema. Sobre esse aspecto, aprofundaremos agora.

5.2. COMPREENDENDO A PEC Nº 287 E A SUA ESTREITA APROXIMAÇÃO COM OS IDEAIS DEFENDIDOS PELO BANCO MUNDIAL

Após todas as alterações já discutidas, o país está diante de uma nova proposta de reformulação no sistema previdenciário, dessa vez, de modo ainda mais reacionário à perspectiva de direitos sociais, e em um período de outras ostensivas implementações conservadoras, tal qual já contextualizamos. Sobre a reforma em tramitação, conforme aludimos em tópico anterior, hoje esta consta de dois textos oficiais: um com conteúdo original enviado pelo Governo Federal à Câmara dos Deputados; e outro que se constitui de substitutivo, com propostas de alterações, apresentado e aprovado em Comissão Especial da Casa, sob relatoria do Deputado Arthur Maia (DEM). Faremos aqui um diálogo com ambos, apontando suas diferenças mais importantes, mas enfatizando o primeiro, que representa de fato a intenção do Governo Temer quando propôs alterações no sistema, indicando quais ideais defende e quais medidas aposta para a condução do ajuste fiscal, tão amplamente defendido pela gestão. Faremos também uma aproximação da PEC e as indicações contidas no estudo elaborado pelo Banco Mundial.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 287, em linhas gerais, defende um encolhimento abrupto do sistema previdenciário, em ambos os regimes – o RGPS e RPPS – de modo a ampliar os requisitos de acesso, e dificultar a chegada de muitos brasileiros à aposentadoria, além de também encurtar os direitos e os valores pagos através de programas e projetos atrelados à Política de Assistência Social:

A PEC 287 propõe amplas mudanças na Constituição, no sentido de minimizar o alcance e a importância da Previdência pública - ou seja, do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs) -, bem como da Assistência Social. Ela promove o endurecimento das regras de acesso e o rebaixamento no valor médio de benefícios previdenciários. Em grandes linhas, a proposta institui a combinação de limite de idade e tempo mínimo de contribuição mais elevada do que hoje, extinguindo a aposentadoria apenas por tempo de contribuição; estabelece aumento da idade mínima de aposentadoria para as mulheres e, em alguns casos, também para os homens; muda o cálculo e reduz o valor dos benefícios previdenciários em geral; proíbe o acúmulo de aposentadorias e limita o acúmulo de pensão e aposentadoria ao valor de dois salários mínimos; e eleva a idade de concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC). (DIEESE, 2017, P. 2)

Explicaremos de forma mais aprofundada cada um desses pontos, mas, antes de mais nada, é válido explicitar que, atualmente, é possível solicitar a aposentadoria por tempo de

contribuição (30 anos para as mulheres e 35 para os homens), independentemente da idade; ou por idade, cujos requisitos são: 60 anos se mulher e 65 se homem, acrescidos das 180 contribuições previdenciárias, o que devido ao fator previdenciário ou à regra do 85/95, significa uma redução no valor do benefício assegurado. Esta última aposentadoria, em sentido geral, não sofrerá alteração caso a proposta seja aprovada. O texto original da PEC 287/16, entretanto, mexe em alguns fatores dessa correlação, estabelecendo idade mínima de 65 anos, acrescidos de 25 de contribuição – atualmente fixado em 15 –, independente do sexo e do regime em específico, extinguindo, portanto, àquela primeira, a aposentadoria por tempo de contribuição, uma vez que passa a exigir a combinação de ambos os fatores. Esses pontos, com o substitutivo, sofreram algumas alterações: a idade mínima para a mulher caiu de 65 para 62 anos, mantendo, portanto, um diferencial nas idades conforme o sexo, mas encurtando o distanciamento ainda estabelecido, que é de cinco anos.

De modo geral, a proposição continua problemática, uma vez que a realidade atual dos trabalhadores brasileiros já indica uma extrema dificuldade de contribuição por 15 anos, o que tende a se tornar ainda pior após a elevação em uma década. O DIEESE (2017) faz um apanhado dessa realidade, indicando que com as regras atuais, “mais brandas”, 39% dos trabalhadores urbanos se aposentam por idade, uma vez que encontram uma série de dificuldades em alcançar as condições referentes ao tempo de contribuição. Esse problema é agravado pela indicação de que segundo o próprio Ministério da Previdência Social (2016), apenas 49% dos trabalhadores conseguiram fazer as 12 contribuições durante o ano de 2014, e que do total de benefícios concedidos em 2015, 79% não tinham alcançado os 25 anos de contribuição como propõe a reforma. A realidade remete diretamente a uma constatação de que grande parcela dos atuais contribuintes talvez não tenha condições de atender a esse requisito, caso seja aprovado.

Há ainda a necessidade de considerar as especificidades do trabalho feminino, que está proporcionalmente desfavorável para as mulheres, dada a condição apregoadas pelos valores tradicionais que marcam a sociedade brasileira, e que distribui desigualmente os papéis familiares, sobrecarregando-as com o trabalho fora de casa acrescido das tarefas domésticas em sua totalidade. É necessária a constatação de que normalmente são elas que se distanciam do trabalho quando surgem emergências familiares, como a necessidade do cuidado de algum membro da família, que pelas mais variadas razões depende de atenção redobrada, além do afastamento em momentos específicos, como o nascimento dos filhos. Todas essas circunstâncias corroboram com a necessidade de observação às características intrínsecas a

cada um dos sexos na sociedade atual, bem como à necessidade de reparação, dada a existência de fatores que fogem totalmente ao controle individual. Com isso, não estamos afirmando que se deve normalizar as relações patriarcais, mas apenas que enquanto medidas mais eficientes não são assumidas para reverter o quadro, a observação dos fatores reais do cotidiano, é indispensável.

O cálculo do valor do benefício é outro ponto central que assume duas funções, simultaneamente: por um lado, força os trabalhadores a permanecerem mais tempo nos seus postos, retardando ao máximo a entrada no pedido de acesso ao benefício; por outro, reduz o valor a ser recebido, caso o trabalhador insista em se aposentar antes do período que lhe garanta valor integral. Pelas regras no texto original da PEC, prevê-se um patamar básico ao se alcançar 25 anos de contribuição, instituído em 76% da média dos salários (correspondendo a 51% acrescidos de 1% a cada ano trabalhado e contribuído) acrescentando-se mais 1% para cada ano adicional, o que resultaria nos 100% do valor da média dos salários, apenas após ter cumprido um prazo de 49 anos enquanto contribuinte. O substitutivo alterou essa regra, de modo a torná-la “menos áspera” perante a sociedade, definindo o patamar básico em 70% da média dos salários contribuídos para os 25 anos, acrescentando pontos conforme quadro abaixo, para cada ano, permitindo que se alcance o valor integral aos 40 anos trabalhados.

QUADRO 1 – Valor da aposentadoria (remuneração inicial) segundo o tempo de contribuição, conforme o substitutivo a PEC 287-A aprovado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados

Tempo de contribuição em anos	Valor da aposentadoria com o percentual da média dos salários de contribuição	Aumento do percentual
25 (1)	70,0	Patamar básico
26	71,5	1,5 pontos percentuais por cada grupo de 12 contribuições
27	73,0	
28	74,5	
29	76,0	
30	77,5	
31	79,5	2 pontos percentuais por cada grupo de 12 contribuições
32	81,5	
33	83,5	
34	85,5	

35	87,5	
36	90,0	2,5 pontos percentuais por cada grupo de 12 contribuições
37	92,5	
38	95,0	
39	97,5	
40	100	

Fonte: Substitutivo à PEC 287-A / Elaboração: DIEESE (2017)

É importante salientar que dadas as condições da vida laboral de grande parcela de brasileiros, ainda parece uma proposição inteiramente descolada da realidade vivida, ignorando totalmente as condições daqueles postos de emprego precarizados, com excessiva exigência física e/ou mental. Resume a vida dos cidadãos, ao cargo exercido, retirando qualquer possibilidade de uma aposentadoria em idade e condições que o permita usufruí-la com o mínimo de conforto e dignidade. Tem-se ainda, uma ratificação do esvaziamento da perspectiva histórica da proteção, mesmo ao *cidadão trabalhador*, uma vez que o acesso a postos formais de trabalho tem sido cada vez mais comprometido a partir da implementação da reforma trabalhista, e as condições para contribuição e posterior usufruto do regime previdenciário cada vez mais restritivo.

Um problema grave que precisaria de maior atenção, mas que tangenciado ao esquecimento pelo Governo Temer, assim como pelo Banco Mundial, como veremos mais à frente, é a precariedade dos salários pagos a parcela considerável de segurados, que diante da realidade cíclica de crise à qual vive o Brasil, passa ao largo das necessidades mais básicas, impulsionando o retorno ao trabalho de pessoas já aposentadas, motivadas pelas necessidades da sobrevivência. Em pesquisa realizada, Cockell (2014), pesquisadora na área da saúde do trabalhador, faz um estudo aprofundado sobre a continuidade ou retorno de aposentados ao mercado de trabalho, especificamente no setor da construção civil, justificando que a área atende em grande medida esse público, uma vez que absorve com mais facilidade pessoas com baixo nível de escolaridade, distinguindo-se de outros setores que impõem níveis mínimos para a abertura das vagas disponíveis.

A análise de Cockell (2014) busca materialidade a partir de estudos anteriores já realizados, e, sobretudo, em dados registrados e disponibilizados pelo IBGE, não só sobre o perfil dos aposentados como também das suas composições familiares, e os resultados indicam que a continuidade na vida laborativa se dá, fundamentalmente, pela necessidade de

complementaridade aos baixos valores pagos pelas aposentadorias, e pela necessidade de continuarem “ativos”, tendo utilidade social, ou como forma de oposição ao ócio. A autora destaca o fato de que os perfis de aposentados registrados na vida laboral concentram-se essencialmente entre os setores mais pobres da população, sinalizando para o traço da busca por “novos empregos” ser motivada pela necessidade de sustentar membros da família, que ainda são financeiramente dependentes. Segundo dados apresentados pelo estudo Cockell (2014, p. 462): “os lares chefiados por idosos estão em sua maioria concentrados nas famílias de menor poder aquisitivo, uma vez que 51% deles estão nas classes C (29%), D (17%) e E (5%)”. Através de dados disponibilizados pelo IBGE, em 2008, indica ainda que em 55% dos lares com idosos, a contribuição financeira proveniente de pessoas com mais de 60 anos representa mais da metade do total da renda domiciliar, sendo essa situação ainda mais expressiva no Nordeste aonde o percentual chega a 63,5% dos domicílios.

As “famílias intergeracionais”, vem cada vez mais se transformando em suporte socioeconômico e afetivo tanto para os filhos quanto para os netos, uma consequência de período mais promissor e que oportunizaram às antigas gerações, através de programas de financiamento, minimamente a obtenção de casa própria para morar e alguns direitos compensatórios. O estudo realizado pela autora aponta que entre os trabalhadores com mais de sessenta anos pesquisados, alguns chegam a abrigar até nove pessoas dentro da própria casa, a maioria desempregados ou subempregados em condições informais.

Quanto a aposentadoria dos trabalhadores assalariados rurais, a proposta inicial da PEC era de igualação da idade tal qual a dos trabalhadores urbanos – 65 anos para ambos os sexos e 25 de contribuição – à qual foi alterada pelo substitutivo apenas no caso da mulher, mantendo os 62 anos previstos no sistema como um todo. Alterou, entretanto, rigorosamente o cenário atual, que prevê 15 anos de contribuição, como acontece para os trabalhadores urbanos, e 55 e 60 anos de idade respectivamente mulher e homem. Já para os trabalhadores rurais da agricultura familiar, em regime de subsistência, os chamados segurados especiais, as alterações no projeto original enviado pelo governo seriam ainda mais drásticas, tendo sido, de algum modo, suavizadas pelo novo texto aprovado na Comissão Especial. O texto original previa igualar as idades desses trabalhadores a todos os outros – 65 anos de idade e 25 de *contribuição* – o que após a nova proposta, caíram para 57 anos para as mulheres e 60 anos para os homens, mantendo os atuais “15 anos de contribuição”.

O texto original, e mesmo o substitutivo, ignoram de forma sistemática a realidade vivenciada por essas famílias cuja regularidade da renda está exposta aos mais variados tipos

de instabilidade, como: perda da lavoura, motivada por excesso, escassez ou irregularidade das chuvas, sobretudo nas áreas em processo de desertificação, como acontece em grande parte da região Nordeste; ou a variação incontrolável no preço dos produtos que produzem e são vendidos em sistema local de comercialização – intermediado por comerciantes locais com maior estrutura, que comprem os produtos e os revende para grandes empresas de comércio de gêneros alimentícios –, e cujo valor arrecadado se destina à compra de produtos, normalmente industrializados, dos quais demandam e não produzem, tanto na esfera do consumo direto quanto nas lavouras, e cujos preços flutuam de acordo com os níveis da inflação, muitas vezes na proporção inversa dos bens primários, comercializados por essas famílias camponesas. Sobre esse último aspecto, merece destaque o fato de que a influência do agronegócio e dos grandes produtores de agrotóxicos é tamanha, que se torna cada vez mais raro uma prática de agricultura fundamentada exclusivamente no uso ou reuso de produtos naturais, sendo constante o uso de venenos e fertilizantes até mesmo pelo menor produtor dos recantos do país, cuja prática da agricultura está basicamente ligada ao próprio consumo.

Para esses segurados especiais, a banalização das suas especificidades pode ser percebida também no texto substitutivo, que insiste em manter uma contribuição prévia desses trabalhadores, que deverão ser individuais e periódicas, rompendo com a lógica atual, que arrecada os valores a serem destinados a esse grupo específico, da taxa sobre a comercialização dos seus artigos. Atualmente, o direito ao sistema previdenciário para essas famílias se dá unicamente pela apresentação de provas suficientes para demonstrar o exercício da agricultura familiar pelos 15 anos estabelecidos. A nova proposta, por sua vez, remete à lei ordinária, que deverá definir o valor da contribuição, mas mediante comparação com o cenário como um todo, acredita-se na possibilidade de fixação de valor referente a 5% do salário mínimo, tal qual acontece para trabalhadores de baixa renda e donas de casa. Sobre esse fator, recai o problema já auferido anteriormente, sobre a sazonalidade do fluxo financeiro das famílias camponesas, o que poderá, se implantada, se conformar como uma nova estrutura de caráter excludente à política previdenciária de parte considerável de brasileiros, que devido as condições e a escassez de recursos, não consigam fazer a contribuição mensal, impedindo, conseqüentemente, o acesso, ou na melhor das hipóteses, retardando-o.

Os dados de estudo feito pelo DIEESE em parceria com a ANFIP (2017) demonstram o estrago que tal medida poderia acarretar. Segundo o estudo, apesar de 30% das famílias rurais

receberem algum auxílio previdenciário, estes, representam 32% da renda *per capita* do universo de domicílios rurais, o que significa que um terço da capacidade de consumo dessa população rural vem da previdência.

Para os casos de aposentadoria motivadas por incapacidade permanente para o trabalho, a proposta era de que fosse garantido 100% da média dos salários apenas para os casos de acidente de trabalho. Para os casos de doenças graves motivadas por causas externas ao mundo laboral, fica garantido o direito ao benefício em valor proporcional ao período contribuído.

Quanto ao Regime Próprio, as alterações dizem respeito às condições de, entre outros, idade mínima, tempo de contribuição e no valor dos benefícios. Mantendo idênticas as condições ao Regime Geral no que tange à idade e tempo mínimo de contribuição, a PEC amplia as determinações para o acesso ao benefício, passando a exigir que o servidor público tenha pelo menos dez anos de carreira pública e 5 no cargo em que pretende se aposentar, para assegurar o direito. Sobre esses aspectos, não foi feita nenhuma alteração entre a proposição original e o texto substitutivo, mas com relação às regras atualmente vigentes, eleva a idade da aposentadoria voluntária, que hoje exige simplesmente 55 anos se mulher e 60 se homem – que passam a 65 e 62 anos –, com a condição de ter acumulado 30 e 35 anos de contribuição para as mulheres e 35 para os homens, acrescidos das mesmas regras dos dez anos no serviço público e 5 em cargo específico.

Outra alteração, refere-se ao tempo de contribuição especificamente. Hoje, além dos outros requisitos, o servidor precisa acumular 30 e 35 anos de contribuição (mulher e homem, respectivamente) para fazer jus ao seu direito de requerer aposentadoria integral, podendo também solicitar a aposentadoria voluntária, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, cumprindo apenas os requisitos de idade, tempo no serviço público e no cargo. Esse cálculo é alterado, passando-se a determinar o valor de acordo com o cálculo geral apresentado no Quadro 1, que expomos acima, além de extinguir a possibilidade de aposentadoria com valor proporcional. A reforma prevê ainda a extensão da aposentadoria compulsória – hoje estabelecida em 75 anos – também para os trabalhadores de empresas públicas, sociedade de economia mista e subsidiárias que, inclusive, estão cobertos pelo RGPS, onde não há previsão de qualquer tipo de acesso à benefício, compulsoriamente. Ao atacar as aposentadorias por tempo de contribuição – em ambos os regimes – a reforma omite fatores importantes, como sinaliza o documento construído pelo DIEESE/ANFIP (2017, p. 22):

Atualmente 53% das aposentadorias são por idade, contra 29% por tempo de contribuição e 18% por invalidez. [...] os defensores da reforma omitem que a aposentadoria por tempo de contribuição já considerava a idade na fórmula de cálculo do valor do benefício. Isso se dá pelo *Fator Previdenciário*, que *reduz o valor* da aposentadoria a *depende da idade* do segurado, e pela fórmula “85/95 Progressiva”, introduzida em 2015, que considera a soma de anos de idade e de contribuição como alternativa ao fator (Grifos originais).

Ressaltamos ainda, o fato de que a partir do ano de 2026 a fórmula 85/95 passa assumir as determinações 90/100 pontos, combinando idade e tempo de contribuição, um valor já acima do que é encontrado em muitos dos países desenvolvidos.

Para ambos os regimes, a reforma altera o acesso às aposentadorias especiais, que se destinam ao trabalhador portador de deficiência física ou mental, ou que desenvolva atividade que prejudique efetivamente sua saúde. Esse tipo de aposentadoria deverá ser posteriormente regulamentada através de lei complementar, que por sua vez, não poderá reduzir em mais do que 10 anos a idade mínima para o acesso, em ambos sexos, nem mais do que 5 anos, no tempo mínimo de contribuição. A reforma propõe também, a supressão do risco de vida como justificativa para a concessão de aposentadoria especial. Fica estabelecido, para ambos os regimes, que o benefício de pensão corresponderá a uma cota familiar de 50% do salário contribuinte, acrescido de 10% para cada um dos dependentes, incluindo o cônjuge, até o limite de 100%. Esses 10% não poderão ser revertidas aos demais beneficiários, o que significa que deixa de existir, caso o dependente perca essa condição. O texto original previa desvinculação da pensão do salário mínimo, o que foi reavaliado pelo substitutivo, mantendo esse valor mínimo para o caso dos contribuintes de baixa renda e seus dependentes.

A PEC prevê ainda, mecanismo de constante restrição no acesso ao sistema previdenciário, sem a necessidade de novas reformas. Segundo a proposta, a idade mínima de acesso deverá aumentar em um ano, para cada nova projeção de expectativa de vida calculada pelo IBGE que se altere em número inteiro. A proposição original, ia além, permitindo que a ampliação fosse maior do que um ano, o que foi reformulado. Ficou vetado ainda, no texto aprovado pela Comissão Especial, a acumulação de: mais de uma aposentadoria no RPPS, salvo casos em que a lei permita o exercício cumulativo de cargo público (professores ou profissionais da saúde); mais de uma aposentadoria pelo RGPS; mais de uma pensão deixada a cônjuge de RGPS e/ou RPPS; e pensão e aposentadoria de ambos os regimes, cujo valor total supere dois salários mínimos. Sobre esse limite, a situação é injusta, uma vez que tendo ultrapassado esse teto, o beneficiário receberá apenas o maior benefício, não tendo direito, a receber a parcela do outro que igualaria o valor recebido aos dois salários mínimos.

Há também redefinições para o Benefício de Prestação Continuada, o BPC, que terá idade mínima de acesso redefinida em 66 anos em 2020, 67 em 2022 e 68 em 2024. O texto original previa progressividade até os 70 anos e desvinculação do salário mínimo, propostas que foram excluídas no texto redefinido. Há, entretanto, previsão de aumento progressivo da idade, após atingido os 68 anos, através do aumento da expectativa de vida, igualmente ao que está previsto na idade das aposentadorias e aqui já definido. Nos últimos pontos apresentados, com pequenas exceções *sinalizadas*, não têm qualquer redefinição do substitutivo a partir do texto original.

Essas propostas apontadas na reforma, por sua vez, convergem em grande medida com as reflexões feitas no documento “Um ajuste justo”, lançado pelo Banco Mundial e aqui já sumariado, que inclusive, reservou a reta final do capítulo referente à previdência social para comentar e ratificar todas as medidas que haviam sido sinalizadas no projeto constitucional, editado pelo Governo Temer. Como já mencionamos, não há evidências que comprovem a apropriação dos resultados do estudo feito pelo Banco Mundial para a construção da PEC 287, mas há, por outro lado, uma tentativa de justificá-la, no documento.

Em linhas gerais, o “Ajuste justo” defende uma intensa retirada do Estado do papel de provedor dos benefícios da Previdência. E se não há, nos termos atuais, a condição de uma retirada súbita e definitiva do Estado dessa seara, busca-se por todas as vias esvaziá-la, corroendo as bases de integração, restringindo o acesso à benefícios e reduzindo subliminarmente os valores pagos. Segundo o “Ajuste justo”, o sistema previdenciário brasileiro é muito generoso quando comparado até mesmo às nações mais desenvolvidas da OCDE, o que resulta em um gasto excessivo, de uma nação que não possui as condições de sustentá-lo, gerando assim um déficit irreparável nas contas públicas, déficit esse, que tende a crescer com o passar dos anos, dada a expectativa de envelhecimento da população, acompanhado pela queda nas taxas de natalidade. Segundo as conclusões às quais aponta, o sistema brasileiro também seria injusto, uma vez que verte mais recursos para as camadas “mais ricas” da população, marginalizando as mais pobres, perpetuando as profundas desigualdades existentes no país.

É sob uma pretensa defesa de uma equidade nos gastos públicos que o estudo irá defender a necessidade urgente de uma profunda reforma previdenciária, atacando sobremaneira alguns grupos específicos, tidos como causas centrais dos desequilíbrios financeiros constatados. E é assim que, como no PDRAE, os funcionários públicos são assumidos sob o ângulo dos privilegiados, cujos direitos que possuem “garantem-lhes

condições muito acima da média”, ao mesmo tempo em que condena a nação à falência, recorrendo mais uma vez ao discurso do peso da taxaço dos impostos para o sustento de “regalias”, chegando a afirmar que o RPPS constituiria em amplo mecanismo de transferência de recursos das camadas mais pobres da população em direção às mais ricas. Além desse grupo específico, são alvos de ataques dissimulados em preocupação de justiça social, os agricultores familiares de subsistência, segurados especiais, cujo centro de denúncia estaria no fato de não haver contribuição prévia, tal qual acontece com todas as outras categorias profissionais. Sobre estes, em específico, defende a reestruturação do auxílio, assumindo-o enquanto benefício assistencial, assim como o BPC, e que por estas características mesmo, deveria ser desvinculado do salário mínimo e suprimido o direito à décima terceira parcela de pagamento.

Sobre esses assegurados especiais, o documento, demonstrando uma profunda irresponsabilidade com o contexto e com a realidade brasileira, chega a afirmar que eles não estão, atualmente, necessariamente nas camadas mais pobres da população, justificativa utilizada para o seu atrelamento à política da Assistência Social, que deveria utilizar de mecanismos mais estritos na concessão dos benefícios, buscando delimitar melhor o perfil de usuários e as características de seletividade, assentados em um direcionamento exclusivo para o grupo de brasileiros em maiores condições de pobreza, quiçá, de profunda miséria.

Por fim, o outro grupo atacado pelo Banco Mundial é o dos já aposentados. Baseado na justificativa de que constituiria uma “injustiça intergeracional” o sustento de uma parcela privilegiada da população, com “regalias” que os atuais trabalhadores que os financiam, não terão direito a acessar, defende que é preciso aplicar medidas reformativas também para estes beneficiados, alegando que as condições atuais, de crise crônica no sistema seriam suficientes para se ignorar a proteção assegurada pela Constituição de 1988 para as pessoas que já usufruem do direito à previdência.

O estudo do Banco Mundial, em linhas gerais, conforma-se apenas como uma extensão da PEC 287, uma vez que utiliza dos mesmos argumentos acerca do déficit público fiscal para defender os mesmos pontos: o enrijecimento nas regras de concessão dos benefícios e redução dos valores pagos. Essas novas regras a serem implementadas, tal qual a proposição real, se concentrariam: na extinção da aposentadoria por tempo de serviço, alegando que em nenhuma nação civilizada há essa regra e que ela é generosa demais, permitindo que determinados grupos já em boas condições, aposentem-se com altos valores e com idade muito baixa; em combater a permissividade e a ausência de controle na concessão das pensões, de todas as

modalidades; em reduzir as possibilidades de aposentadorias com valores muito altos, às quais atrela principalmente ao funcionalismo público; e em reformar profundamente os Regimes Próprios, da União e nos entes subnacionais. E indo além, não se contenta com a reforma já proposta, definindo que pelas projeções atuais, o déficit tende a voltar, se outras medidas não forem assumidas, indicando que em um período próximo, outras reformas precisarão ser feitas, buscando restringir ainda mais os termos de acesso ao sistema previdenciário, bem como nos valores pagos, principalmente ao que chama de parcela mais rica da população.

O “Ajuste justo”, na sua busca por equilíbrio das contas públicas acima de qualquer circunstância, ignora completamente a realidade de mercado de trabalho brasileiro e todas as degradações aqui existentes. Propõe uma modernização das relações de proteção social acreditando ser essa uma inquestionável consequência direta da também modernização das relações trabalhistas brasileiras, esquecendo que está tratando de um país onde sequer o emprego em condições análogas ao trabalho escravo foi superado; que aqui vivem milhões de trabalhadores na informalidade e sem nenhuma proteção ou cobertura; e que as condições do mercado tendem a ficar ainda piores, uma vez que mesmo diante desse contexto, uma medida foi aprovada desestruturando ainda mais os vínculos trabalhistas (Lei Nº 13.467 de 2017). Defendendo posição de que as reformulações propostas só atingiriam as camadas mais abastadas, servindo, portanto, para reduzir as desigualdades existentes no Brasil, omite que a ampliação na idade para o direito ao acesso onera de forma mais direta a parcela da população com trabalhos braçais mais pesados, normalmente a parcela mais pobre, e que desvinculação dos valores do BPC e da aposentadoria da trabalhador rural em regime de subsistência atingirá a espinha dorsal da parcela mais carente dos brasileiros.

É preciso elucidar, inclusive, que não é a primeira vez que o Banco Mundial faz uma recomendação sobre o trato a ser dado a condição das aposentadorias dos países da América Latina. Em um documento intitulado “Envelhecimento sem crises”, lançado em 1994, a entidade já recomendava a substituição do modelo de repartição (redistributiva) por um de capitalização, capitaneado pelo setor privado, e definido individualmente para cada trabalhador. A proposição se dividia em três princípios basilares: um mais focalizado para os idosos, financiado pelo governo a partir da arrecadação de impostos, concedido mediante exame da situação financeira combinada com os ativos previdenciários contribuídos ao longo da vida laboral; outro, tido como mais inovador, seria gerenciado pelo setor privado, e plenamente capitalizado para fins de poupança, com caráter de contribuição definido; e por

fim, o terceiro, que era de poupança voluntária para quem desejasse ter um maior poder de consumo quando aposentado, tendo um caráter mais complementar. Essas três estruturas deveriam coexistir entre si, mas de maneira que a retração dos valores daquela primeira impulsionasse a busca por essas segundas.

5.3. A CONTRARREFORMA POR TRÁS DA PEC Nº 287 E O “FETICHE” DA CRISE PREVIDENCIÁRIA

Uma reforma que se proponha justa, além de considerar as diferenciações entre os mais variados países, precisa se ater as diferenças internas, tanto dos múltiplos grupos em que se subdivide a concepção da cidadania, quanto às singularidades de cada região. A esse respeito, alguns dados trazidos pelo mesmo estudo do DIEESE e da ANFIP (2017) podem ser elucidativos, como por exemplo: o total de brasileiros sem proteção previdenciária até o ano de 2016, que chegava à 37,7% dos trabalhadores, e que com a reforma, tende a crescer ainda mais, dada a inexistência de condições reais para atingir os critérios estabelecidos; o fato de que no segundo trimestre de 2016, a taxa de desemprego no Brasil, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua, foi estimada em 11,8% da População Economicamente Ativa (PEA), o que representa quase o dobro da média dos países da OCDE; que em 2015, metade dos brasileiros recebiam menos de dois salários mínimos; e que a estimativa ao nascer no Brasil é de 75 anos para ambos os sexos, mas em 18 unidades da federação, ela é menor do que a média nacional.

Ao definir a necessidade de restringir gastos, a PEC 287, assim como o documento editado pelo Banco Mundial, desconsideram totalmente a relação direta entre receita previdenciária e estruturação do mundo do trabalho formal, e finge não existir desvinculação de receitas, que jorra vultosa parcela de recursos das políticas sociais para as áreas da mais destoantes daquelas definidas na Seguridade Social. O que fica evidente, a partir da análise de ambos os documentos, é uma acirrada reorganização da seguridade social sob novas bases, cada vez mais distante de qualquer perspectiva de universalidade, e inteiramente voltada à precarização das políticas, o que inclui, obviamente, maior rigor nas características de acesso e maior focalização em grupos específicos, cujas características físicas impeçam a possibilidade do trabalho. O que acontece é uma clivagem, um sistema de proteção mais estruturado, destinado a uma parcela cada vez menor da população, com condições de contribuir pelo tempo estabelecido por um lado, e um sistema mais frágil, focalizado e com

menor potencial de cobertura, por outro, destinado aos menos favorecidos. Ignoram, nesse sentido, a condição dos milhões de brasileiros em idade ativa e em condições do exercício laboral, mas que se deparam com um mercado fragilizado, incapaz de absorver a População Economicamente Ativa no país, ou que a absorve, sem a devida proteção e respeito aos direitos trabalhistas.

A lógica preponderante, em perfeita sintonia com a onda neoliberal que se instalou em todo o mundo capitalista, é a de responsabilização dos trabalhadores pelas crises sempre recorrentes, de modo que destes sempre se enxerga a possibilidade de supressão de direitos, mecanismo pelo qual se podem ampliar os lucros e liberar recursos públicos para serem direcionados a investimentos nas áreas produtivas que depois serão apropriados por grupos privados. As economias periféricas se tornaram uma espécie de fornecedoras de mão-de-obra barata, onde as grandes corporações transnacionais adentram em busca de menores custos possíveis para a produção, encontrando um Estado dócil e parceiro, apto a aceitar seu papel de colaborador nessa relação. O saldo dessa política no Brasil atual, por exemplo é, segundo o último balanço do emprego lançado pelo IBGE e apurado através da PNAD Contínua, datada de 31 de julho de 2018, um índice de 37,06 milhões de trabalhadores informais, correspondendo a um percentual de 40% da PEA no país. Lembrando que tal cenário tende ao agravamento, diante da aprovação da reforma trabalhista, que amplia ainda mais as possibilidades de contratação sem os devidos resguardos à hipossuficiência do trabalhador.

O desequilíbrio gerado na relação trabalho *versus* contribuição é fundamental, uma vez que o sistema voltado a atender as demandas em um regime de *seguro social*, depende diretamente do nível de contribuintes que, por sua vez, está diretamente ligado aos postos de trabalho formais existentes. Com base nessa argumentação, portanto, é possível afirmar que o problema do Brasil não se concentra na questão demográfica em si, mas no fato de que o país não possui um projeto econômico que seja compatível com as demandas do próprio desenvolvimento. Não faz sentido atribuir tamanha relevância à queda nas taxas de natalidade, diante de uma realidade que deixa à margem do mundo do trabalho vultosas parcelas de pessoas em “idade produtiva”, a não ser pela necessidade da relação oferta/demanda, que diante de um *exército industrial de reserva* volumoso, permite aos grandes empresários um nivelamento por baixo, tanto dos salários quanto das condições do emprego. Tal situação é favorável unicamente para o mercado, mas em hipótese alguma para os cidadãos, ou mesmo para os níveis de arrecadação e investimentos por parte do Estado. E é por isso que Gentil (2006) aponta que a maior eficiência do sistema não está no corte de

benefícios, em restrição de direitos ou maior tributação, mas sim na incorporação ao sistema de uma parte significativa da classe trabalhadora que vive em situação de emprego informal e, portanto, deslocada do sistema previdenciário. Segundo a autora (2006, p. 179-180):

Na ausência de um processo longo e vigoroso de crescimento, o resultado financeiro deste sistema tende a ser inevitavelmente atingido, porque suas receitas, que têm base de incidência no salário, lucro, faturamento e movimentação financeira, são dependentes do ciclo econômico, assim como suas despesas, que estão ligadas às condições de empregabilidade, saúde e padrão mínimo de sobrevivência da sociedade. [...] A análise dos números da seguridade, portanto, não pode ser feita de forma dissociada do conjunto das estratégias políticas do governo que interferem no ritmo de crescimento da economia e na geração de emprego.

Além do reflexo negativo dado pela perda no financiamento direto, os momentos recessivos também causam verdadeiros estragos ao gerar uma precarização generalizada no nível de vida da classe trabalhadora, o que remete a uma maior dependência dos investimentos públicos nos mais variados setores, principalmente das políticas assistenciais, tencionadas pela insurreição de uma verdadeira massa de pobres em situação de miséria e de mendicância.

Todo o discurso que é construído a partir de constantes alardes de crise nos recursos da Previdência, também é passível de críticas, uma vez que as análises são feitas sem a devida consideração de outras variáveis necessárias. Gentil, que é economista e especialista na discussão sobre recursos financeiros da Seguridade, sobre um possível déficit nas contas do Orçamento da Seguridade Social, faz-nos alguns apontamentos que, apesar da extensão, valem a pena ser reconstruídos, integralmente:

O déficit, no entanto, não existe. Se investigarmos mais detidamente, os dados estatísticos do Brasil revelam que não há crise financeira na Previdência Social e, principalmente, não há crise do sistema de Seguridade Social. [...] À revelia do quadro econômico desfavorável de período [1990-2005, período em que se registrou uma política bastante recessiva, queda de produção e redução dos postos de trabalho] o desempenho do sistema previdenciário foi apenas parcialmente prejudicado. Quanto ao conjunto de ações associadas à seguridade social, verificou-se que o sistema como um todo é superavitário nesse período, o que indica que o governo pôde dispor de recursos excedentes. Ao decidir sobre sua utilização, no entanto, deixou de gastá-los com serviços de saúde, previdência e assistência social, para aplicá-los no orçamento fiscal, contribuindo para os superávits primários elevados dos últimos tempos (GENTIL, 2006, p. 27-28).

O estudo do DIEESE e da ANFIP (2017), a partir de rigorosa análise na composição do quadro de repasses para o Orçamento da Seguridade Social, denuncia ainda a omissão por parte do Estado no que concerne ao financiamento da política, que seria tripartite, afirmando que desde 1989, só são consideradas as contribuições dos trabalhadores e empregadores sobre a folha de salários. Indica ainda que a parte que caberia ao investimento público é tomado dessa forma, como déficit. Segundo dados apurados por esse estudo, só em 2015, o descumprimento dos mecanismos de arrecadação definidos na Constituição Federal de 1988 para a Seguridade Social, geraram um desequilíbrio em torno de R\$ 201 bilhões da contribuição do governo, que seriam arrecadados através da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins (arrecadado através de cálculo das receitas auferidas por empresas privadas ou pessoas jurídicas a elas equiparadas na legislação do Imposto de Renda); R\$ 60 bilhões através da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL; e R\$ 53 bilhões do Programa de Integração Social/Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP (contribuições de natureza tributária, devidas por pessoas jurídicas, e destinadas a financiar o pagamento do seguro-desemprego, abono salarial e participação na receita dos órgãos e entidades para os trabalhadores, públicos e do privado). O déficit orçamentário alardeado, portanto, careceria de real cumprimento dos dispositivos previstos nos artigos 194 e 195 da Constituição de 1988, para que se pudesse averiguar de forma mais contundente sua real situação.

Outro mecanismo que compromete a veracidade do déficit previdenciário, e ao qual já nos referimos de forma mais rápida antes, está na Desvinculação de Receitas da União, a DRU, que em 2016, através da Emenda Constitucional nº 93, foi renovada até o ano de 2023, e cuja permissão de desvinculação de valores aumentou de 20% para 30%. O mecanismo permite a aplicação de um percentual definido dos recursos arrecadados pela União de forma livre, conforme a percepção do governo sobre necessidade ou demanda de caráter mais emergencial. Só em 2015, a estimativa é que tenham sido desviados R\$ 64 bilhões da Seguridade como um todo.

O mecanismo se consubstancia como um reforço na destinação de recursos para grandes empresas e seus planos desenvolvimentistas, bem como para rentistas, cujo ganho está atrelado aos títulos da dívida pública, os quais se caracterizam como improdutivos para o país, uma vez que não são revertidos em mecanismos de produção industrial e que, portanto,

não geram novos empregos²⁰. Como aponta Salvador (2010, p. 104), os adeptos aos ideais neoliberais omitem o quanto esses processos de “embriaguez financeira” custam caro à classe trabalhadora: “Os abalos dos mercados financeiros atingem primeiro os bancos, em seguida o crédito, com isso os investimentos, e por fim, a conta sobra para o crescimento da economia e o emprego”. Uma vez instalada a crise, continua o autor, “todo o discurso e a defesa da eficiência do mercado, da privatização, da desregulamentação se ‘desmancham no ar’, a chamem o Estado, ou melhor, o fundo público para socializar os prejuízos” (*Idem*, p. 104).

O dispositivo da DRU foi criado no ano de 1994, a partir das recomendações de uma política macroeconômica por parte dos organismos multilaterais, com foco no FMI, como parte integrada ao Plano Real e com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), o qual deveria ter período marcado e definido, tendo, entretanto, se perpetuado e se consolidado no cenário econômico e político brasileiro. Em 1996, foi convertido em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e em 2000 em Desvinculação de Receitas da União (DRU). Apesar da diferenciação de nomenclatura, o objetivo do mecanismo não se alterou de forma profunda ao longo desse período.

Para além da DRU, é preciso ainda sinalizar os gastos públicos em vultosos valores destinados à grandes empresas, principalmente do mundo financeiro, e que abocanham anualmente parcela considerável dos recursos arrecadados pela União, ou que implicaram perda de receita previdenciária. Entre eles, têm-se, um quantitativo de R\$ 502 bilhões com a dívida pública, R\$ 280 bilhões em desonerações tributárias (o que representa 20% das receitas da União com impostos); e R\$ 452 bilhões em sonegação fiscal, fruto de uma frágil política de combate à fraude. Fazendo-se uma estimativa comparativa, os gastos previdenciários no ano de 2015 – ano de referência para os dados apontados – somaram-se R\$ 486 bilhões (SALVADOR, 2010)

No ano de 2017, outras medidas debilitaram o processo de arrecadação da União. Dentre os mais importantes: novo programa de parcelamento dos débitos em até 96 meses para empresas e pessoas físicas que devem impostos que venceram até 30 de novembro de 2016; a autorização através da Medida provisória nº 733, da renegociação da dívida de produtores rurais inscritos em Dívida Ativa da União; e a articulação do perdão de multas e

²⁰ A dívida pública, diferente do que se comenta no senso comum, exerce papel central na estrutura de qualquer país imerso nas relações capitalistas, como o controle do câmbio e dos níveis de inflação, a reorganização de recursos para investimentos em grandiosas construções, ou a potencialização das exportações e importações. O problema está, entretanto, no descontrole dos títulos distribuídos entre agentes internos e externos, e nos elevados valores de juros que lhes são garantidos como retorno.

transferência de bens dos contribuintes para empresas de telefonia, num valor que pode ultrapassar 100 bilhões de reais (ANFIP; DIEESE, 2017). Esse cenário demonstra, de forma nítida, o quanto considera-se problemático déficits nas contas públicas, unicamente quando estes são presumidos dos investimentos em áreas sociais, ou seja, para ampla parcela da população, mas podem ser não só tolerados como incentivados, quando se tratam de empresas privadas.

Dificulta também um cálculo preciso e confiável sobre o déficit previdenciário, a incorporação de despesas no Orçamento da Seguridade Social, mas cujo tanto o timbre quanto a arrecadação que as sustentam, estão ligados ao Orçamento Fiscal da União. Os mais expressivos são: a assistência média e odontológica a servidores, empregados estatais e seus dependentes; e o pagamento de benefícios previdenciários de servidores e militares, que não enquadram no RGPS, mas derivam de um encargo patronal do setor público. Vale a pena destacar que apenas o RGPS é público, universal e integra o Orçamento da Seguridade Social, apesar de que essa “confusão” entre ambos os regimes no tocante à execução de despesas é muito frequente nos posicionamentos do Governo Federal, inflando a Seguridade com despesas que lhes são estranhas e dificultando o acompanhamento da sua construção, como afirma Gentil (2006).

As medidas adotadas para a garantia de desvio de recursos públicos entre os mais variados orçamentos – mantendo aqui foco no da seguridade por ter maior centralidade nessa análise bem como por ter sido historicamente desrespeitado e corroído – teve respaldo através da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a chamada, Lei de Responsabilidade Fiscal. A referida lei permite limitar as despesas não financeiras, como os investimentos em saúde, assistência e previdência social, priorizando o pagamento de juros. Foi criada no contexto do ajuste fiscal realizado no Governo FHC, e monitorado pelo FMI, os quais firmaram um acordo, após as eleições de 1998, implicando empréstimo no valor de US\$ 41 bilhões de dólares ao Brasil, mas que dependia de uma série de restrições na política econômica do país, exigindo superávits primários para que fossem honrados os juros da dívida contraída. A meta definida para 1999 foi 2,6% do PIB, tendo sido ampliada constantemente, nos anos que se seguiram.

Mas o fundo público do Estado é um espaço de constante disputa, em que cada grupo pretende, em detrimento dos demais, impor os seus interesses, e é por conta da desigualdade das forças em disputa no âmbito estatal que alguns interesses ganham espaço privilegiado, enquanto outros são relegados à marginalidade dos investimentos. É assim, inclusive, que o

processo de enxugamento de recursos para as áreas sociais, dentre as quais a previdência, coloca-se como indispensável, ao mesmo tempo em que outros investimentos, como o financiamento da dívida pública, parecem sempre estar fora de cogitação. É assim também, que grandes empresários vão cada vez mais ganhando espaço na política previdenciária, através da previdência privada, abocanhando valores cada vez crescentes de recursos advindos dos trabalhadores.

Desde o nascimento, a Previdência foi cotada a passar para o setor privado, dado o fluxo de recursos que engendra e a constância destes em períodos já definidos. Foi assim que desde o princípio, mesmo ligado ao Estado, os recursos sobrantes do período inicial, quando o número de contribuintes superava em larga escala o de beneficiados, o sistema continuou público, mas os recursos não, sendo utilizados para financiar atividades desenvolvimentistas, direta ou indiretamente veiculados aos interesses das grandes corporações, ou, ligados aos empenhos governamentais. Esses recursos destinaram-se a construção de diversos hospitais e ambulatórios, da Companhia Vale do Rio Doce, posteriormente privatizada, da Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco e da Companhia da Siderúrgica Nacional, na construção de Brasília, e investimento em empresas de economia mista. Segundo Salvador (2010), em valores atualizados para real de setembro de 2007, pelo IGP-DI²¹, os investimentos em empresa de economia mista chegaram a R\$ 150 milhões de reais, e os investimentos feitos na construção de Brasília, bem como de residências e unidades necessárias ao funcionamento da capital brasileira, alçaram a soma de R\$ 465 milhões, valores advindos dos mais diversos IAPs, com grande destaque para o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI.

Filgueiras e Lobo (2003, p. 727) dão um panorama, sob uma perspectiva da economia, de como os capitais financeiros internacionais ganham a partir do processo de erosão e consequente privatização do sistema previdenciário público:

(...) com os cortes nas aposentadorias sobrarão mais recursos para o pagamento dos juros – ou há alguma possibilidade de se acreditar que esses recursos serão destinados às áreas sociais? – e com a privatização de parte da previdência pública terão mais um campo fértil e fácil de acumulação. Essa lógica, já há alguns anos, foi imposta à educação e, em seguida, à saúde”.

²¹ Índice Geral de Preços – Demanda Interna. Criado em 1994, com a finalidade de medir o funcionamento dos preços em geral na economia brasileira.

A previdência privada já ganhou *status* oficial desde 1997, com a criação da Lei 6.435 de 15 de julho, através do qual foi institucionalizada, passando, inclusive, a ser regulamentadas e comandadas pelo Estado. Esta, fora dividida em dois segmentos: entidades fechadas de previdência privada, exclusivas de determinadas empresas ou de um grupo de empresas, não podendo ter fins lucrativos e organizadas sob a forma de sociedade civil ou fundação, conhecidos atualmente como Fundo de Pensão; e as entidades abertas de previdência privada, acessíveis ao público em geral e subdivididas em: sem fins lucrativos e que se assemelham às fechadas no que tange a organização, e as com fins lucrativos, organizadas como sociedades anônimas. O incentivo do Governo Brasileiro, principalmente, a estas últimas se deu de forma intensificada, sobretudo a partir do incentivo fiscal, e do desmoroamento ou redefinições constantes dos planos públicos previdenciários.

Ao corroer a essência do sistema previdenciário público e universal (minimamente protetivo), há um nítido deslocamento no processo de cobertura: por um lado continua público, porém restrito e com valores limitados, por outro, complementado pelo setor privado, que tanto arrecada através da inclusão de novos “associados” quanto redefine regras e funcionamento dos benefícios. O que se tem, portanto, é uma nítida incorporação dos termos neoliberais, ao esvaziar a participação do Estado, bem como da concepção de direito, abrindo, na mesma via, possibilidades de ganho e apropriação pelo mercado, e sua sagacidade em mercantilizar todas as instâncias da vida social. Constatamos, desse modo, que o que está à vista na verdade é uma *contrarreforma*, nos termos de Behring (2008), tendo em vista que implica um profundo retrocesso social. Como bem aponta a autora, o termo reforma está implícito nas lutas do movimento operário socialista, em suas categorias revolucionárias, buscando a perspectiva da equidade e da ampliação dos direitos. No contexto aqui abordado, o Estado ocupa uma posição mais distante, reduzida e voltado para outros focos de atuação, passando a cuidar essencialmente das condições de reprodução do capital, aprofundando o cenário de barbárie que se instaura através de uma economia aberta, livre e desregulamentada.

Reformas e medidas visando atender ao chamado equilíbrio das contas públicas, ou da chamada modernização do Estado e da legislação brasileira já foram adotadas, e estas, com impacto direto para as condições de vida dos cidadãos, assegurando uma economia de recursos públicos por um lado, mas às custas de um verdadeiro arrocho financeiro para a classe trabalhadora por outro, principalmente aos mais pauperizados e fragilizados dentro dessa grande discrepância social existente no Brasil. O contexto atual é ainda mais delicado, uma vez que a contrarreforma em andamento é estruturada, e articulada em vários pontos

congruentes. Ao tempo em que há uma redefinição no sistema previdenciário, há também medidas como a Emenda constitucional 95, que congela os investimentos públicos por 20 anos e a lei que regulamenta a reforma trabalhista, a Lei 13.467, de 13 de julho de 2017. Ambos representam medidas restritivas no tocante aos direitos fundamentais para o exercício da cidadania, com relação ao acesso ao trabalho por um lado, que se tornará cada vez mais instável e mal remunerado, e o enxugamento de serviços essenciais como saúde e educação por outro, que diante da realidade, tendem a enxugar seu quadro de serviços prestados e de usuários atendidos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para compreender o cenário atual, fez-se necessário entender antes, o processo que o conformou e os fatores históricos que determinaram a sua constituição tal qual a encontramos, e, ao fazermos essa retomada histórica, saltou-nos aos olhos o processo quase endêmico de contrarreformas existentes no Brasil após a regulamentação da Constituição Federal de 1988, e que tal onda contrarreformista, no campo da previdência social, especificamente, é recorrente, e sempre esteve na agenda de todos os governos, desde Itamar Franco até o atual, Michel Temer. Não houve, pós 1988, um único Presidente que não tenha proposto reformulações na política com perspectivas a restringir direitos, e se nem todos conseguiram levar adiante a proposição, não foi por falta de empenho e de concentração de forças pela causa, fincada nas mesmas e conhecidas justificativas de sempre, mas pelo cenário político que de um modo ou de outro, impôs obstáculos que não puderam ser, naquele momento, superados. Foi assim que as mudanças propostas por Collor, Itamar e Dilma Rousseff não foram efetivadas, por instabilidades internas e pelo término das suas respectivas gestões antes dos quatro anos como era previsto (Itamar Franco, pelo fato de ter se constituído como sucessor do Governo Collor, que foi “*impeachment*”).

Buscando identificar os fatores que determinam esse ímpeto contrarreformista, chegamos até uma nova ótica de gestão estatal, e ao debruçarmos-nos sobre ela, pudemos identificar suas raízes fincadas em todo o mundo capitalista, apreendendo sua centralidade e seu significado real, no mundo político, cultural e social. Se o capitalismo, para ultrapassar as crises e os consequentes questionamentos sobre a viabilidade da sua continuidade nos termos presentes, precisa sempre se renovar e buscar saídas mais ou menos convincentes para justificar suas potencialidades para o mundo moderno, é através sobretudo da ideologia que ele manipula as variáveis ao seu favor, dispersando movimentos contra hegemônicos, opostos ao seu pensamento, e reafirmando sua posição enquanto ditador dos rumos econômicos e políticos a serem adotados. O pensamento em voga nos tempos recentes, tem sido o neoliberalismo, e é só compreendendo seus pilares e estrutura que nos é possível entender os fenômenos que têm acometido os Estados nacionais, inclusive o brasileiro, mesmo enquanto país periférico no mundo do capital.

Segundo defende o neoliberalismo, imbuído pelo objetivo de manutenção e continuidade do sistema de mercado, agora muito mais influenciado pelo setor financeiro, é necessário apregoar maior direcionamento ao mundo privado, uma vez que este seria o âmbito

potencial de pleno desenvolvimento global, “uma seara onde reina a justiça social”, uma vez que os clientes são os detentores do poder de decisão, e ao buscar por melhores serviços, com preços mais justos, chancelam a relação, estabelecendo a perpetuidade apenas daqueles entes prestadores que forneçam as melhores condições. É totalmente esquecido nessa proposição, o império dos carteis, os conglomerados comerciais, que varrem toda a possibilidade de significativa efetividade dessa condição, ao derrocarem a possibilidade de um ambiente efetivamente competitivo, onde pequenas empresas podem participar de modo equiparado com àquelas já a longas datas na comercialização, além de desconsiderar as injustiças imanentes a esse processo, que ao garantir vultosas parcelas financeiras a alguns poucos grupos específicos, relega à pobreza a maior parte da população, condenada a conviver em um trabalho estranhado, em péssimas condições, e cada vez mais sem qualquer perspectiva de proteção. Ignora também o fato de que esses grupos detentores dos recursos, na sua maioria, alcançaram por meios se não ilícitos, pelo menos incongruentes com a lógica da plena capacidade individual, uma vez que se utilizaram, principalmente da apropriação do Estado, que seria um ente imparcial e voltado a todos, para alcançar seu posto hoje de prestígio.

Esvazia ainda, a perspectiva de Estado enquanto entidade voltada à manutenção e garantia de plena condição de sobrevivência para os cidadãos que o conformam e o sustentam, tornando-o apenas um mero cooperador de determinados grupos privados e comerciais, dando-lhes todos os subsídios, ao tempo em que relega os trabalhadores à condições muitas vezes sub-humanas. A previdência se torna, desse modo, o grande exemplo do que estamos afirmando, uma vez que se fecha cada vez mais, atendendo um público sempre menor e com garantias cada vez mais contraídas, ignorando completamente os impactos que essas restrições causam para as famílias que passaram toda uma vida contribuindo para o sistema, na expectativa de que ao atingir certa condição de impossibilidade laborativa, teriam um amparo estatal.

A desproteção ao cidadão acontece *pari pasu* à difusão dos ideais segundo os quais, o pleno desenvolvimento e a responsabilidade pelas condições de sobrevivência são singulares, individuais, devendo, portanto, serem buscados por cada um, diante das condições que possui à sua disposição. Uma visão retroalimentada pela difusão de princípios que pregam diretamente que a responsabilidade de uma cobertura pública deveria estar restrita aos mínimos ou abaixo do salário de contribuição, devendo a complementação da renda ser buscada no mundo privado, uma vez que garantias mais amplas exigem uma parcela de recursos aos quais os governos não possuem, e que a insistência em manter um padrão muito

elevado acarreta um sobrepeso de financiamento, que para existir, necessita de ampliação na base de arrecadação, ou seja, em impostos, o que iria onerar ainda mais os cidadãos, e sob um pretexto de aprofundamento das desigualdades, já que parcelas ativas no trabalho, mas sobremaneira parcelas mais pobres, estariam financiando uma parte de cidadãos que convivem com regalias ou, privilégios.

O Governo Temer, se utilizando profundamente nos ditames dados pelo neoliberalismo, utiliza em larga escala, do déficit do sistema previdenciário para sustentar os contínuos processos de reformulação, mas ignora completamente a relação direta existente entre a contribuição e a estruturação do mercado, assentado no emprego formal, indo na contramão dessa necessidade, ao aprovar lei que destroça as leis trabalhistas existentes, e construídas ao longo de décadas, não só regulamentando como incentivando contratos sazonais, com proporção nos salários, que para além de comprometer o nível e as condições de vida e sobrevivência desses novos trabalhadores intermitentes, estrangula sua capacidade contributiva para o seguro social. Mantém ainda, assim como os outros governos, uma profunda política “conciliatória” com grandes empresas nacionais, anistiando algumas dívidas e renegociando outras, a longo prazo, dando continuidade também a “cultura do desrespeito” aos mecanismos estabelecidos para a arrecadação dos recursos para a seguridade social.

Como forma de impelir as famílias a buscarem a manutenção ou pelo menos uma aproximação com o nível de renda que possuíam enquanto estavam empregadas, cria-se os fundos privados de aposentadoria, ditos complementares, o que não significa nada mais do que uma nítida entrega de mais um setor para o mundo privado, que mais uma vez ganha a possibilidade de se aproveitar de um espaço que vai paulatinamente sendo deixado pelo serviço público. Dando continuidade ao fenômeno iniciado na década de 1990 no Brasil, as áreas antes cobertas pelo Estado vão constantemente sendo abertas ao capital, se não com os próprios financiamentos públicos, como acontece com a saúde, através do pagamento direto pelos próprios “usuários”, como acontece na educação, que diante de uma realidade de precarização no espaço estatal, se veem impelidos a buscarem por todos os meios que lhe são possíveis condições mais favoráveis compradas no mercado.

E se o sistema previdenciário, por seu perfil histórico atrelado à longas parcelas pretéritas contribuídas, não pode simplesmente ser arremessado para fundos privados, o que o mantém na esfera estatal até os dias atuais, o que se vê, é o deslocamento paulatino da cobertura, que ao mesmo tempo em que precariza o sistema coberto pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, incentiva e dá regulamentação mais sólida aos planos privados,

demonstrando como essa é uma “tendência” explícita, e com a qual se tem reiteradamente comprometido o Estado brasileiro, tornando-o não mais um campo de segurança, como forma de reconhecimento pelo trabalho prestado ao crescimento da nação, portanto, como uma política compensatória, mas apenas como mais uma área de investimento, negociação, especulação e mercantilização, a ser ditada pelo mercado. Como já é amplamente reconhecido, áreas que se abriram ao setor privado jamais retomaram efetivamente ao serviço público, e em todas estas que foram de algum modo “privatizadas”, o que se viu foi um constante retirada da ação estatal, tornando-as insuficientes e insatisfatórias, ou quando não, acuadas pelos grupos empresariais, que a todo custo tentam usurpá-la, comprometendo inclusive sua potencialidade de autonomia sobre os rumos adotados, um problema o qual se aproxima cada vez mais, também a previdência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?:** ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. – 15 ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

ARRETCHE, Marta. (2010). **Federalismo e igualdade territorial:** uma contradição em termos?. *Dados*, 53(3), 587–620.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo:** Propostas para aumentar eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Novembro de 2017, volume I: Síntese. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>> Acesso em 12 mar. 2018

BEBERT, Guita Grin. **Velhice e o curso da vida pós-moderno.** Revista USP: São Paulo, n. 42, p. 70-83, junho/agosto, 1999.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social:** Fundamento e história. São Paulo: Cortez, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra-Reforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. **Constituição (1988).** **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal:** Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Governo Federal. **Proposta de Emenda Constitucional PEC 287/2016.** Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=920876D6DB38D2445E5B41806A7076D7.proposicoesWebExterno1?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016> Aceso em 12 mar. 2018. Texto Original.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995. Disponível em:

<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em 19 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da república. Casa Civil. Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm> Acesso em 03 abr. 2018.

BRASIL. Presidência da república. Casa Civil. Lei da reforma trabalhista. **Lei 467 de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm> Acesso em 03 abr. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Federal. **Proposta de Emenda Constitucional PEC 287/2016 – Texto Substitutivo**. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1557096&filena me=SBT-A+1+PEC28716+%3D%3E+PEC+287/2016> Aceso em 19 mar. 2018. Texto Original.

CARNEIRO, Mariana; PINTO, Ana Estela Sousa; MUZZOLON, Paulo. **Exigência de 25 anos de contribuição pegaria 79% de aposentados por idade**. Folha de São Paulo (online), São Paulo, 12 fev. 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/02/1858004-exigencia-de-25-anos-de-contribuicao-pegaria-79-de-aposentados-por-idade.shtml>> Acesso em 28 out. 2018.

CESIT. Dossiê Reforma Trabalhista. GT Reforma trabalhista. CESIT/IE/UNICAMP. 2017.

COCKELL, Fernanda Flávia. **Idosos no mercado de trabalho informal: trajetórias ocupacionais na construção civil**. Psicologia e Sociedade, São Paulo, 26(2), p. 461-471, 2014.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016. (Coleção Estado de Sítio).

DIEESE. **Impactos da Lei 13.429/2017 (antigo PL 4.302/1998) para os trabalhadores.** Contrato de trabalho temporário e terceirização. Nota técnica N. 175, abril 2017.

DIEESE/ANFIP. **Previdência: reformar para excluir?** Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência brasileira. Brasília: DIEESE/ANFIP, 2017.

DIEESE. **PEC 287-A:** A reforma da Previdência e da Assistência Social na versão aprovada pela Câmara Especial da Câmara dos Deputados (Nota Técnica). DIEESE, julho, 2017

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz; MOREIRA, Uallace. **Banco Mundial ataca outra vez:** as universidades públicas devem ser pagas, dezembro 11, 2017. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/banco-mundial-universidades-devem-ser-pagas/>> Acesso em: jun. 2018.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002):** entre a cidadania e a caridade. Tese de doutoramento. Campinas: UNICAMP - Instituto de Economia, 2005)

FAGNANI, Eduardo. **O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015).** Disponível em: <<http://cee.fiocruz.br/sites/default/files/TD308.pdf>> Acesso em: ago. 2018.

FILGUEIRAS, Luiz; LOBO, Breno. **Política e economia na reforma da previdência.** Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 13, n. 3, p. 717-738, dez. 2003.

FIORI, José Luís. **Estados, moedas e desenvolvimento.** In: FIORI, J.L. (org.) Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis, Vozes, 2000.

IANNI, Octavio. **Teorias da globalização.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, 3ª ed. 223 p.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social Brasileira –** Análise financeira do período 1990-2005. 2006. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1994.

JARDIM, Maria Aparecida Chaves. **A previdência social e o mercado de Previdência privada:** um olhar sociológico. Revista da ABET, v. III, Nº 2, jul/dez, 2003.

KARL, Marx. **O Capital:** Crítica da economia política: Livro I. 1 edição. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013. 894 p. v. 1

LE BOM, Gustavo. **Psicologia das multidões**. São Paulo: Teodoro, 1985, tradução de Ivone Moura Delraux.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico**: a pesquisa bibliográfica. Revista Katálysis, Florianópolis v. 10 n. esp. P. 37-45, 2007.

MIGUEL, Luis Felipe. “**Golpe**”. *Blog do Demodê* Disponível em: <<https://grupodemode.com.br/post/171564606847/golpe>> Acesso em: ago. 2018.

MINAYO, Maria Cecília. **Ciência, técnica e arte**: o desafio da Pesquisa Social. In: MINAYO, Maria Cecília (Org.) Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 09-30.

MINAYO, Maria Cecília. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 7. ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 2000, 269 p.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Aposentadoria especial por tempo de contribuição**. Brasília, DF: MPS, 14 nov. 2012.

MOTTA, Ana Elizabete Mota. **Cultura da crise e seguridade social**. São Paulo: Cortez, 1995.

NEVES, Marcelo. **Conspiração midiático-parlamentar-judicial trama golpe contra a Presidenta, originalmente sob a liderança de um gângster**. Disponível em: <<http://www.criticaconstitucional.com.br/conspiracao-midiatico-parlamentar-judicial-tramagolpe>> Acesso em: 20 ago. 2018.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

POULANTZAS, Nicos (Org.). **O Estado em crise**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977. Biblioteca de estudos Humanos. Série Política e Sociedade. Tradução de Maria Laura Viveiros de Castro. (1ª parte: As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado – Poulantzas).

ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme. **A desconstrução do Estado e dos Direitos Sociais**. Da austeridade ao desmonte: dois anos da maior crise da história. Disponível em:

<<http://diplomatie.org.br/da-austeridade-ao-desmonte-dois-anos-da-maior-crise-da-historia/>> Acesso em: ago. 2018.

SALVADOR, Evilasio (A). **Fundo Público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1987.

SEVERO, Valdete Souto. **E agora José?** A “reforma” trabalhista diante da ordem constitucional, 17/07/2017, In: <http://www.dtemdebate.com.br>. Acessado em: 09 de julho de 2018, às 16:09.

SOUTO MAIOR, JORGE Luiz. “**CLT de Temer**” (& Cia. Ltda) 15/07/2017, In: <http://jorgesoutomaior.com/>. Acessado em 09 de julho de 2018, às 16:12.

TARDE, Gabriel, 1991, *A Opinião e a Multidão*, Lisboa, Publicações – Europa América.