



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Fundo Público e Orçamento das Políticas Sociais

CONTRARREFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E IMPLICAÇÕES NAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS E TRABALHISTAS NO GOVERNO BOLSONARO (2019 – 2022)

FABRÍCIO RODRIGUES DA SILVA¹

RESUMO

atualmente, intensificam-se os ataques contra a previdência social pública brasileira, fundados sobre a falsa narrativa do déficit previdenciário, fato que nos convoca a analisar a expropriação de direitos previdenciários promovida pela contrarreforma da Previdência Social de 2019 e suas implicações nas despesas de alguns benefícios previdenciários e nas despesas dos benefícios trabalhistas.

Palavras-chave: Expropriação de direitos. Proteção social previdenciária. Orçamento público.

ABSTRACT:

currently, the attacks against Brazilian public social security are intensifying, based on the false narrative of the social security deficit, a fact that calls us to analyze the expropriation of social security rights promoted by the 2019 counter-reform of Social Security and its implications for the expenses of some social security benefits and the expenses of labor benefits.

Keywords: Expropriation of rights. Social security protection. Public budget.

INTRODUÇÃO

Em 2023, a previdência social pública brasileira completou 100 anos de existência, considerando a aprovação da Lei Eloy Chaves em 1923, a partir da qual se formalizou uma das primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Fruto da tradição organizativa dos/as

¹ Universidade Federal da Paraíba



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

trabalhadores/as imigrantes inseridos/as no setor ferroviário, forjou-se sobre as relações sociais de produção capitalista no contexto do modelo econômico agroexportador, ainda no final da velha república.

No entanto, foi no bojo da transformação urbano-industrial do capitalismo monopolista empreendida no período de 1930 a 1980, que a previdência social expandiu-se, cobrindo diversas categorias de trabalhadores/as, transformando-se, em meio a contradições e avanços mediados pela luta de classe, numa importante política de proteção social que contribuiu significativamente para parte da reprodução social da força de trabalho, sobretudo, em momentos de ausência da atividade laboral, afirmando-se, inclusive, como política de Seguridade Social, inscrita na Constituição Federal de 1988.

Se, durante grande parte do século XX, diversas reformas provocaram a expansão, institucionalização e modernização da previdência social, ampliando conseqüentemente os direitos previdenciários sob a lógica securitária, a partir dos anos de 1990 do mesmo século, vimos acumulando prejuízos em função das diversas contrarreformas realizadas, a partir das quais, expropriam-se importantes direitos sociais, sob a justificativa de enfrentamento do falacioso *déficit* nas contas públicas, cujo argumento artiloso tenta demonizá-la, criando uma falsa assimetria entre a previdência social e o subdesenvolvimento econômico do país. Atualmente, verificamos a intensificação dos ataques a previdência social, os quais, embora se originem de diversas bases políticas e ideológicas, partilham do mesmo núcleo comum: a defesa da existência do *déficit* público nas contas da previdência e a sua insustentabilidade a médio e longo prazo. As soluções, também diversas, penalizam um sujeito em comum: a classe trabalhadora segurada pela previdência social. Entre as inúmeras propostas defendidas como soluções de curto prazo, impostas por medidas provisórias e leis ordinárias e complementares, estão a desvinculação do valor dos benefícios previdenciários do salário-mínimo, incluindo também a desvinculação do valor do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e revisão sistemática dos benefícios operacionalizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), como o auxílio por incapacidade temporária e por incapacidade permanente e o BPC, medida conhecida como “pente-fino”. Além disso, colocam na agenda cotidiana do país, inclusive com o apoio da mídia hegemônica, a defesa da realização de uma nova contrarreforma por meio de Emenda Constitucional, na qual se propõe novo aumento da idade mínima para homens e mulheres se aposentarem, incluindo aposentadoria rural; mudanças de regras para acesso ao BPC e outras alterações nefastas, incluindo a sua financeirização por meio do avanço dos fundos privados de pensão.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Diante desse cenário, uma indagação nos salta a mente: se não barraram o suposto *déficit* que tanto argumentam existir, qual a finalidade das inúmeras contrarreformas da previdência social realizadas pelos diversos governos eleitos, inclusive de espectros políticos diferentes, a partir da década de 1990? Em nada alterou o quadro do *déficit*?

Nos parece que, a resposta mais coerente para tal problematização, esteja na análise da estrutura fiscal e tributária construída ao longo dos últimos anos no Brasil, pelos governos neoliberais, cuja finalidade tem resultado numa punção expressiva de parcelas do fundo público para a fração do capital portador de juros, por meio do engenhoso mecanismo do sistema da dívida pública. Sendo uma das principais respostas a crise capitalista, o custo da manutenção dessa estrutura mencionada tem recaído sobre a classe trabalhadora, a qual vem vivenciando historicamente a regressão das políticas sociais, inclusive da Previdência Social e, ainda, do Trabalho, já que são alvos constantes de processos contrarreformistas que expropriam os direitos sociais. Essa lógica, em muito se aprofundou na quadra histórica recente, a partir da eleição de Bolsonaro (2019 – 2022).

Nessa direção, problematizamos no presente artigo a expropriação de direitos previdenciários promovida pela contrarreforma da Previdência Social realizada em 2019 e suas implicações nas despesas de alguns benefícios previdenciários, bem como, nas despesas dos benefícios trabalhistas, demonstrando como as alterações restritivas têm produzido tendência de crescimento vegetativo e mesmo de queda das despesas de alguns benefícios em análise. Para isso, realizamos pesquisa documental no SIGA BRASIL, levantando os dados orçamentários das funções de despesas da Previdência Social (N. 0009) e Trabalho (N. 0011), no período de 2019 a 2022. A análise dos dados e dos fenômenos sociais em questão guia-se pelo método materialismo-histórico-dialético, considerando a sua capacidade de capturá-los no movimento real das relações sociais de produção capitalista, considerando as categorias da totalidade, contradição e mediação.

As novas imposições da contrarreforma previdenciária de 2019

A contrarreforma da Previdência Social, seja do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos dos entes federativos, tem se constituído como um elemento histórico-estruturante do ajuste fiscal permanente brasileiro (Behring, 2003 e 2021). Este permite ao Estado reduzir as despesas com benefícios e serviços direcionados aos seus segurados, o que vem a ser “positivo” no alcance



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

das metas do *superavit* primário, mecanismo necessário ao pagamento dos serviços da dívida pública. Essa relação, não justifica, mas explica o histórico contexto de contrarreformas previdenciárias empreendidas, a todo custo, pelos governos neoliberais pós democratização de 1988, bastando lembrar que o PDRE/MARE (1995) apontava desde suas primeiras linhas a previdência social como alvo.

Se exploramos em outros estudos essa relação, demonstrando como os instrumentos do ajuste fiscal operaram desfinanciando o Orçamento da Seguridade Social, no qual se insere o RGPS, pressionando assim, a realização das contrarreformas previdenciárias (Behring, 2021; Silva, 2023); por outro lado, não havíamos explorado, com a devida atenção, outras duas causalidades das contrarreformas previdenciárias, tarefa que optamos por enfatizar nesse texto que, por consequência, nos fundamentará na análise das implicações da contrarreforma da Previdência Social realizada pelo governo neofacista de Bolsonaro, por meio da Emenda Constitucional N. 103/2019.

A contrarreforma da Previdência Social não possui apenas essa razão de ser: liberar recursos públicos para o *superavit* primário. Ela também se relaciona fundamentalmente com o processo de expropriação de direitos que implica na disponibilização da força de trabalho nos termos pautados pela superexploração (Fontes, 2010) e, com o processo de transformação dos benefícios previdenciários em mercadorias comercializadas pelos fundos de pensão, pelo artifício da financeirização que atinge inúmeras políticas sociais (Granemann, 2006; Brettas, 2020). Nesse sentido, mantemos alinhamento com Boschetti (2023, p.9), para quem,

A supressão dos direitos trabalhistas e previdenciários tem o propósito de rebaixar o valor da força de trabalho, ampliar e intensificar a jornada de trabalho, obrigando-a trabalhar mais tempo, com salários mais baixos, retardar o acesso à aposentadoria, reduzir seu valor e estimular sua mercantilização, com expansão de seguros privados. Trata-se de um nítido processo de subsunção do trabalho ao capital e de expropriação de direitos a fim de disponibilizar a força de trabalho para o capital.

Isso nos leva a observar que todas as contrarreformas previdenciárias empreendidas nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma Rousseff, possuíram uma similaridade entre as severas modificações realizadas nos direitos previdenciários, apesar das diferenciações políticas e ideológicas que cada um deles possuía, resguardando indiscutível, a tônica neoliberal.

Todas as contrarreformas realizadas nesse período incidiram sobre três pontos fundamentais: 1 – alteração, para mais, da idade mínima e tempo de contribuição para acesso, sobretudo, a aposentadoria, o que significa mais tempo de trabalho e menos tempo de gozo da aposentadoria; 2 – regulamentação gradual da previdência complementar, na qual os fundos de

pensão operam se apropriando de parcelas de trabalho socialmente necessário para investir na compra de títulos públicos; e, 3 – instituição de teto previdenciário que limita o valor dos benefícios, além da criação de critérios que dificultam o alcance do valor do benefício estipulado pelo teto.

No que se refere ao último ponto, em grande medida, o processo de redução do valor dos benefícios já avançou, considerando que “os benefícios, especialmente do RGPS, estão longe de se aproximar desse teto, já que o valor médio pago em 2022 foi de R\$ 1.623,38, correspondendo somente a 22,9% do teto e a 27,0% do salário-mínimo necessário para sobrevivência” (Boschetti, 2023, p.17).

Tais pontos não só apareceram nas propostas apresentadas pelos governos ultraneoliberais a partir de 2016, mas foram radicalizados. Dito isso, nos interessa avançar, na análise das implicações sobre os direitos previdenciários a partir das modificações impostas pela contrarreforma previdenciária de 2019, uma vez que ela é costurada a partir dos principais elementos que estruturam a fracassada PEC N. 287/2016, que tratava da contrarreforma previdenciária, proposta pelo ilegítimo governo de Michel Temer, cujas linhas gerais, não só foram mantidas, mas aprofundadas na Emenda Constitucional N. 103/2019.

Embora a classe trabalhadora tenha se manifestado em posição de defensiva, de norte a sul do país, ante as propostas nefastas de Bolsonaro, a exemplo, da realização da greve geral em junho de 2019, fato é que os “representantes do povo” no Congresso Nacional, espaço democrático que foi tomado pelos blocos mais conservadores de extrema-direita nas eleições de 2018, viriam a acatar as modificações impostas pela PEC N. 06/2019, ainda que, para isso, tenham deixado para trás algumas das alterações mais catastróficas, o que não diminuiu em muito a agressividade da contrarreforma em questão.

A proposta original da PEC N. 06/2019, enviada ao Congresso Nacional em 20 de fevereiro de 2019, incluía a desconstitucionalização da Previdência Social, o que significaria que as demais modificações sobre os direitos previdenciários poderiam ocorrer por meio de aprovação de leis complementares em substituição as emendas constitucionais (Brasil, 2019), simplificando, assim, a aprovação das propostas. Cabe lembrar que essa medida integrava o pacote do ex-ministro Paulo Guedes, apelidado, por ele mesmo, de DDDs: desvinculação de recursos, desindexação dos reajustes das despesas, desobrigação dos mínimos sociais previstos na CF/1988 e desconstitucionalização dos direitos sociais.

Ao ser aprovada em segundo turno pelos deputados, com 370 votos a favor e 124 votos contra, foi ratificada também pelos senadores, os quais entregaram 60 votos a favor e 19 contra,



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

tendo sido sancionada pelo ex-presidente Bolsonaro, em 17 de dezembro de 2019, a partir de então, transformando-se na Emenda Constitucional N. 103/2019. Se por um lado, a desconstitucionalização, as alterações no BPC e a criação de contribuição direta dos trabalhadores(as) rurais não foram aprovadas, por outro, avançou um conjunto de critérios restritivos que recaíram sobre os contribuintes do RGPS, como também, do RPPS dos servidores públicos federais, aprofundando ainda mais a corrosão da proteção social previdenciária para esses segmentos.

A começar, pelo aumento da idade mínima combinada ao tempo de contribuição para acesso ao principal benefício previdenciário, a aposentadoria. A idade mínima foi novamente alterada, elevando-se para 62 anos, mulheres e, 65 anos, homens. No RGPS, o tempo de contribuição elevou-se para 20 anos de contribuição para homens e 15 anos para mulheres, enquanto no RPPS dos servidores públicos federais, definiu-se 20 anos de contribuição para ambos os sexos dos contribuintes, havendo regras de transição nesse quesito (Brasil, 2019).

A combinação entre idade mínima e tempo de contribuição, portanto, configura uma mediação histórica e fundamental na expropriação dos direitos previdenciários, o que se torna perverso quando observarmos as condições do mercado de trabalho brasileiro, cujo profundo quadro de desocupação e informalidade, ambas em avanço na quadra histórica em análise, pouco oportunizarão o acesso a aposentadoria, sobretudo, da população negra e mulheres.

A contrarreforma expropria direitos quando aumenta a idade e/ou tempo de contribuição, o que obrigará trabalhadores/as urbanos a trabalhar por mais tempo, e, portanto, contribuir por mais anos e receber o benefício por menos tempo, já que a dramática condição de desemprego e precarização das relações de trabalho indicada anteriormente dificulta a manutenção do tempo efetivo de contribuição requerida e obrigará homens e mulheres a trabalhar muito além da idade mínima estabelecida (65 anos/homens e 62/mulheres). Hoje, segundo dados oficiais divulgados em fevereiro de 2022 pelo INSS, 34,58% dos/as trabalhadores/as ocupados/as não contribuem para nenhum regime de previdência; se somamos a estes também os/as considerados/as desocupados/as, subocupados e força de trabalho potencial sem trabalho, temos 58 milhões de trabalhadores/as expropriados/as do direito ao trabalho e à previdência social, ou seja, mais da metade da população em idade de trabalhar. Entre as/os trabalhadoras/es domésticas/os, o universo de não contribuintes praticamente reproduz o universo total, chegando a 34,39%, sendo a maioria mulheres, o que hipoteca a possibilidade de acessar direitos como FGTS, auxílio desemprego, auxílio-doença, aposentadoria e pensões. O caráter misógino da nova lei reforça ainda mais a estrutura patriarcal das relações sociais, pois as mulheres sofrem as expropriações de forma mais intensa que os homens, já que suas taxas de desemprego são superiores à eles, recebem salários e aposentadorias menores, são minoria entre quem recebe benefícios de aposentadoria (49 milhões contra 51 milhões de homens) e o valor médio das aposentadorias recebidas (R\$ 1.513,44) é inferior à dos homens (R\$ 2.019,43), não chegando a 75% do seu montante... (Boschetti, 2023, p.17).

A expropriação avançou também por meio do artifício do cálculo aplicado para



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

composição do valor da aposentadoria, seguindo a tendência das contrarreformas anteriores, o qual foi alterado no sentido de aprofundar o rebaixamento do valor do benefício. A contrarreforma impôs, para ambos os regimes, RGPS e RPPS dos servidores públicos federais, o cálculo que considera a média de todas as contribuições realizadas, não havendo mais a exclusão de 20% das contribuições mais baixas. Esse critério não se aplica, apenas, aos servidores e servidoras que ingressaram no funcionalismo público até o ano de 2003, sendo mantida para esses a aposentadoria integral, cujo valor do benefício corresponderá ao último salário, desde que se aposentem com a idade mínima de 65 anos, se homem e, 63, se mulher (Brasil, 2019). Boschetti (2023, p.17) também problematiza esse critério, para quem:

Também a conjugação da idade mínima e tempo de contribuição, acrescida das mudanças nas regras de cálculo do valor dos benefícios reduzirão o montante da aposentadoria. Esta será calculada pela média aritmética simples de 100% dos salários de contribuição, sem exclusão dos menores salários, o que puxará o valor médio para baixo [...] o valor da aposentadoria será menor porque corresponderá a 60% daquela média (na regra anterior esse percentual era de 85%). Embora esteja previsto um acréscimo de 2% para cada ano que exceder o tempo de 20 anos de contribuição, para os homens, e de 15 anos para as mulheres, a autora sinaliza que para alcançar o valor da aposentadoria integral (100% da média) serão necessários 40 anos de tempo de contribuição (480 contribuições) para os homens, e 35 anos de contribuição (420 contribuições) para as mulheres, o que obrigará homens e mulheres a trabalhar muito mais tempo do que o estabelecido no tempo mínimo de contribuição para conseguir alcançar um valor mais elevado de aposentadoria...

A pressão provocada pelo ajuste fiscal permanente (Behring, 2021), no sentido de aumentar a capacidade de formação do *superavit* primário, também implicou na modificação das alíquotas de contribuição de ambos os regimes, as quais se tornaram progressivas. Com o discurso de taxaação proporcional e justa, a contrarreforma reduziu a alíquota inicial para 7,5%, incidente sobre o salário de contribuição no valor de até R\$ 1.302,00. No entanto, aumentou a última faixa para 14% sobre os salários de contribuição entre R\$ 3.856,95 até R\$ 7.507,50, dos trabalhadores e trabalhadoras do RGPS, conforme tabela atualizada em 2023. Anteriormente, as alíquotas variavam entre 8% e 11%. No RPPS, as alíquotas passaram a variar entre 7,5% e 22%, para aqueles que não aderiram a FUNPRESP, do contrário, os que aderiram à referida “previdência” complementar terão a alíquota máxima em 11,69% (Brasil, 2019), o que demonstra nitidamente a estratégia do governo de estimular a adesão à FUNPRESP, cujo vínculo com os processos de financeirização é estreito.

A redução do valor dos benefícios também se aprofundou com as regras que incidiram sobre a aposentadoria por incapacidade permanente e da pensão por morte. No primeiro, o valor do benefício corresponderá a 60%, acrescido de mais 2% correspondentes por ano de contribuição que exceda os 20 anos de contribuição. Já no segundo, ocorre significativa



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

redução da pensão por morte, que passa a ser de 50% do valor do benefício para o cônjuge, acrescido de 10% por dependente, se houver, respeitando o limite de 100% do valor da pensão (Brasil, 2019).

Uma imposição inédita imposta pela contrarreforma em questão se refere ao limite de acumulação de benefícios. Tomando como exemplo a pensão por morte e a aposentadoria, não é mais permitido a mesma pessoa acumular 100% de ambos os benefícios, exceto algumas categorias previstas na Emenda Constitucional (Brasil, 2019).

Essas foram algumas condições que pautaram a nova rodada de expropriações dos direitos previdenciários da classe trabalhadora brasileira, empreendida pelo governo de Bolsonaro. Mantemos acordo com Behring (2021, p.218), quando destaca que “pensamos que esse é um processo claro de expropriações dos meios de vida dos trabalhadores e que vai gerar um generalizado e ainda mais ampliado que hoje, contexto de empobrecimento da população no médio prazo”. Trata-se de uma conjuntura na qual o governo em questão radicalizou a corrosão da essencialidade da Previdência Social brasileira, desvirtuando sua histórica finalidade de comparecer na vida da classe trabalhadora (Silva, 2021).

As modificações impostas pela contrarreforma da Previdência implicam na negação dos benefícios previdenciários, ou sua concessão, porém, com um valor reduzido, nas circunstâncias mais delicadas em que se encontram os/as trabalhadores/as, como na velhice e no adoecimento. E assim como na contrarreforma trabalhista, a contrarreforma previdenciária também afeta e afetará distintamente os segmentos que integram a classe trabalhadora, a partir das diferenciações de gênero, raça-etnia, faixa etária e região, que estruturam o mercado de trabalho brasileiro.

Esses são elementos factuais que mostram, a nosso ver, a desigualdade de condições intraclasses trabalhadora para inserção no mercado de trabalho no país, o que incidirá no acesso também desigual a previdência social, entre outros direitos. Assim, a contrarreforma atinge a classe trabalhadora na sua totalidade, mas, de forma particular, mulheres, negros e negras (Behring, 2021, p.222).

Essas modificações se deram numa conjuntura na qual o desfinanciamento da política social brasileira já se expressava significativamente, tanto no conjunto dos benefícios e serviços operados pelas políticas de Saúde, Assistência Social e Educação, bem como, nas políticas de Previdência Social e Trabalho, segundo os números orçamentários dramáticos relativos às despesas de importantes benefícios previdenciários e trabalhistas, os quais passaremos a analisar com ênfase no próximo item de discussão. Ademais, essa combinação, implicou no aumento do empobrecimento da população, sobretudo, no contexto de calamidade pública



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

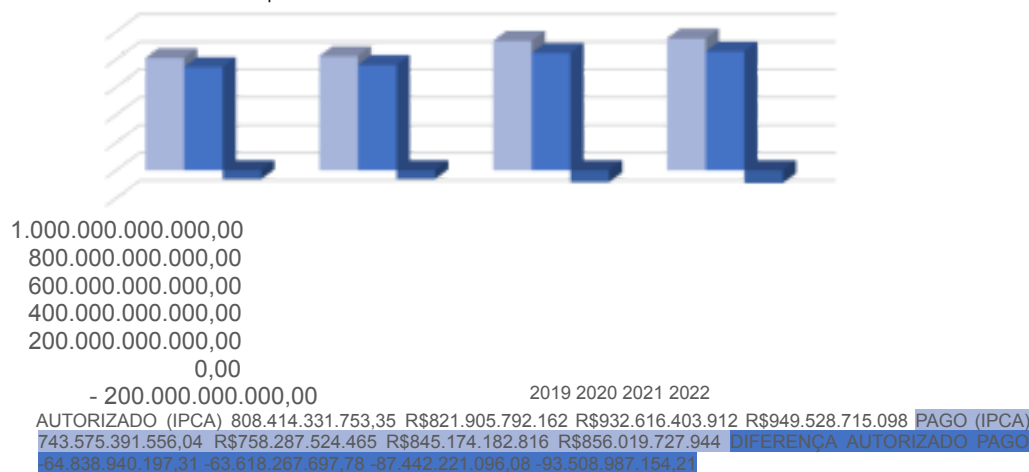
provocada pela pandemia de COVID-19, que teve seu ápice entre 2020 e 2022.

Implicações das expropriações de direitos nas despesas previdenciárias e trabalhistas no período do governo Bolsonaro

A regressão de importantes despesas relativas aos serviços e benefícios das políticas sociais, durante o governo Bolsonaro, ocorreu muito em função da pressão provocada pelo teto dos gastos instituídos no NRF, aprovado pela Emenda Constitucional N. 95/2016, já que os gastos com serviços são qualificados como discricionários, cuja execução depende da avaliação do governo. Já em relação aos benefícios monetários operados pela Previdência Social e Trabalho, são despesas consideradas ainda obrigatórias, as quais, pelo princípio constitucional da irredutibilidade, não podem sofrer redução no valor dos benefícios que, inclusive, são vinculados ao salário-mínimo e pelo teto previdenciário, ambos reajustados anualmente.

Nesse sentido, entre as principais razões que levaram à regressão desses benefícios, ao nosso ver, estão as alterações restritivas realizadas nas contrarreformas anteriores, as quais impuseram exigências e critérios extremamente difíceis de serem cumpridos, reduzindo, assim, o acesso da classe trabalhadora aos benefícios ou, quando acessam, recebem benefícios com valores muito abaixo do necessário para sobreviver. No gráfico 1, podemos observar o retrato dessa regressão no âmbito da Previdência Social.

Gráfico 1 Despesas Função Previdência Social de 2019 a 2022 – autorizado, pago e diferença, IPCA, valores em milhões de R\$



Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Especialista. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 13 jun. 2023.

A média anual de despesas da Previdência Social no período analisado foi de R\$ 800,7 bilhões, o que faz dela a maior, do ponto de vista de alocação de recursos, entre as demais políticas que compõem a Seguridade Social, a Saúde e Assistência Social, que vem ocupando as 2^a e 3^a posições, respectivamente, além de ser a 2^a maior despesa no Orçamento Geral da União, evidenciando sua grandiosidade e importância para a sociedade brasileira, em especial, no que se refere à distribuição de renda de milhares de trabalhadores(as), sendo fundamental nas economias dos municípios, conforme aponta Silva (2021, p.8):

A previdência social também é vital para dinamizar a economia dos municípios. Pesquisa da ANFIP sobre o tema, mostra que em 2017 foram pagos mais de 34 milhões de benefícios do RGPS, cujos valores superaram a arrecadação em 87,9% dos municípios, ou seja, em 4.896 municípios. Nessas cidades, os recursos advindos dos benefícios previdenciários superam também a receita do Fundo de Participação dos Municípios [...] esta é uma amostra do peso social e econômico do RGPS para o conjunto da sociedade.

É justamente a magnitude de recursos que esta mobiliza, contrariando o falacioso discurso de *déficit* previdenciário, que a coloca sempre na mira dos processos de financeirização, cujo capital financeiro tem tentado a todo custo capitalizar os direitos previdenciários, tornando-os mercadorias rentáveis no processo de apropriação de valor, ao mesmo tempo que sua magnitude orçamentária ancora os instrumentos do ajuste fiscal permanente que operam transferindo seus recursos para o *superávit* primário.

Quanto ao suposto *déficit* previdenciário, é importante enfatizar que a metodologia tendenciosa utilizada pelo governo resume o orçamento da Previdência Social à contribuição folha de pagamento, aquela paga pelos(as) trabalhadores(as), além dos empregadores no âmbito do mercado de trabalho formal, sendo ela apenas uma contribuição entre outras contribuições sociais que compõem o OSS. A alegação do *déficit* tem sido uma permanência no ajuste fiscal brasileiro, alcançando 375 bilhões em 2022, segundo o governo².

Seguindo em nossas análises, podemos observar que a função Previdência Social registra valores pagos inferiores aos valores autorizados, cujo montante acumulado no período ultrapassa a marca dos R\$ 309,4 bilhões, cifra que se aproxima do total do orçamento da Função Trabalho nos quatro anos analisados, como demonstraremos a seguir.

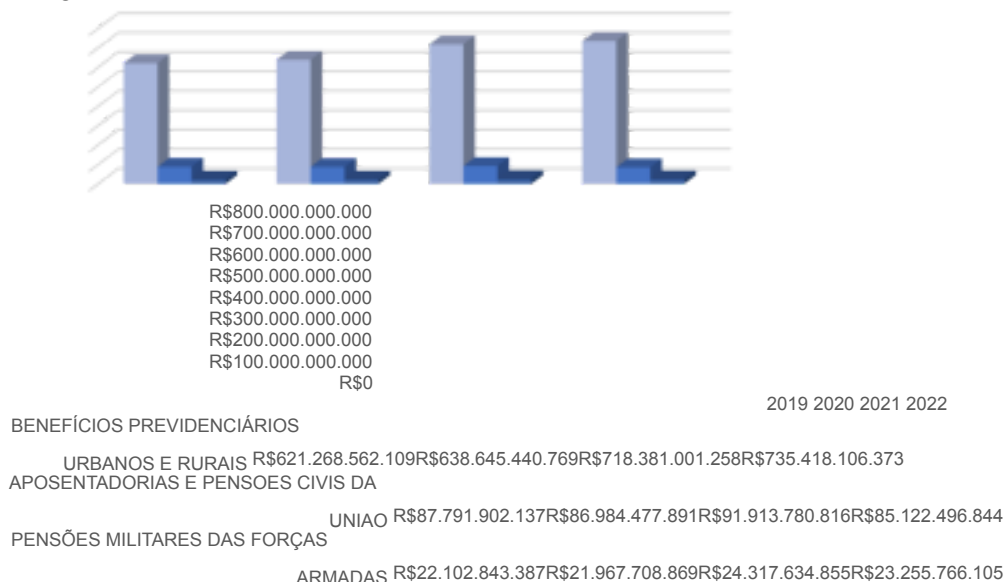
Foram pagos em relação aos valores autorizados em 2019, 2020, 2021 e 2022, 91,98%, 92,26%, 90,62% e 90,15%, respectivamente, obtendo a média anual de pagamento

² Disponível em: <https://encurtador.com.br/lm9Xg>. Acesso em 20 jun. 2024.

de 91,25% no período. Do ponto de vista da tendência orçamentária, as despesas na Previdência Social não registraram queda no ano de 2020 em relação a 2019, mas tiveram pífio crescimento de 2%. Já em 2021, o crescimento avançou para 11% em comparação ao orçamento de 2020, despencando para 1% em 2022, em relação ao que havia sido pago em 2021, o que faz dele o menor crescimento entre os anos analisados. Os dados nos permitem inferir que, no período analisado, a variação da função em questão foi de crescimento de 4%, percentual baixo e que pode ser explicado pela involução do crescimento tanto do valor dos benefícios, sendo a grande parte das aposentadorias e pensões calculados com base no salário-mínimo, como também, pela queda de benefícios em virtude do crescimento nos óbitos, além de indeferimento de novos benefícios, como discutiremos mais à frente.

No gráfico, a seguir, detalhamos as três principais ações orçamentárias da função Previdência Social, no intuito de contribuir na análise das despesas nessa importante área.

Gráfico 2 Três maiores ações orçamentárias de despesas no total da função Previdência Social – Pago, 2019 a 2022, valores em milhões de R\$



Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Especialista. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 13 jun. 2023.

As três maiores ações orçamentárias de despesas da função Previdência Social totalizam a média de 99,61% de participação no período analisado. Os benefícios previdenciários urbanos e rurais alocam recursos na expressiva média de 85,46% do total da função, vindo na sequência, aposentadorias e pensões civis da união, com média de 11,13%

de participação e, pensões militares das forças armadas com 2,89% de participação, cuja presença desta última neste orçamento de benefícios próprios do RGPS, financiado com contribuições sociais do OSS é, ainda, uma incógnita, já que o pagamento de tais pensões é de competência do Tesouro Nacional, uma vez que o pagamento das pensões militares e da remuneração da inatividade não tem natureza contributiva, conforme prevê o Decreto Lei N. 667/69. Isso vem acontecendo ao longo dos governos, mas nos parece inconstitucional.

A ação orçamentária benefícios urbanos e rurais foi a única a não sofrer redução na série histórica analisada, mas também, não registrou grandes crescimentos, considerando que no ano de 2020, ela cresceu 3% em relação a 2021, crescendo mais 12% em 2021, comparado ao ano de 2020 e, caindo para um crescimento de apenas 2% em 2022, levando em consideração o ano de 2021, acumulando, logo, crescimento de 4% no período estudado.

Aposentadorias e pensões civis da união, sofreu redução de 1% no orçamento de 2020 em comparação ao de 2019, recuperando-se em 2021 com crescimento de 6% em comparação ao ano de 2020, mas voltando a sofrer redução de 7% em 2022, levando em consideração o ano de 2021, acumulando, portanto, redução de 1% no período analisado. Pensões militares das forças armadas também registrou redução de 1% no orçamento de 2020 em comparação ao de 2019, no entanto, recuperou-se em 2021 com crescimento de 11% em comparação ao ano de 2020, apesar também de voltar a redução de 4% em 2022, levando em consideração o ano de 2021, acumulando, assim, crescimento de 1% no período examinado.

Tanto o baixo crescimento da ação orçamentária benefícios previdenciários urbanos e rurais e a redução ocorrida na ação orçamentária aposentadorias e pensões civis da podem estar relacionadas diretamente com o aumento de óbitos provocados no contexto pandêmico, uma vez que havíamos alcançado a lamentável marca de mais de 692 mil mortos em dezembro de 2022³, dentre esses, idosos aposentados e demais beneficiários, mortes que poderiam ter sido evitadas se não fosse a ação irresponsável e criminosa do governo neofacista de Bolsonaro (Badaró, 2020; Behring, 2021).

Note-se, também, que o programa voltado aos militares teve uma evolução positiva, o que denota a forte presença deste setor no governo em questão, em busca, também, de benefícios econômicos, conforme aponta Badaró (2020, p.209):

A forte presença militar no governo pode ser entendida como uma garantia de

³ disponível em: <https://g1.globo.com/saude/coronavirus/>. Acesso em 20 jun. 2024.

exercício de poder por Bolsonaro. Mas é preciso lembrar que ela também possui um elemento econômico-corporativo forte. Ocupando tal espaço e posição de força no interior do Estado, os oficiais militares não apenas escaparam da reforma da previdência como, na contramão da política de austeridade implantada pela área econômica, elevaram seus vencimentos, melhoraram o plano de carreira e conseguiram elevar a fatia de gastos militares no orçamento em quase 11%.

Voltando às razões da evolução das despesas previdenciária, se o contexto pandêmico provocou a morte de muitos beneficiários e, por consequência, implicou no baixo crescimento das despesas previdenciárias, igualmente contribuiu para esse quadro o exorbitante número de benefícios indeferidos e, ainda, o aprofundamento da morosidade na análise dos requerimentos de benefícios no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), muito em razão do desmonte do quadro de pessoal dos servidores técnicos e analistas do seguro social, incluindo, da área de Serviço Social. Conforme aponta Silva (2021, p.11):

Em 2019 foram concedidos 5.190.239 benefícios pelo INSS. E, indeferidos 4.201.320, ou seja, 8,01% a mais do que em 2018 (BRASIL, 2021b, p. 49). Em 2020, foram concedidos 4.868.146 benefícios, isto é, -6,21% do que em 2019. Já os indeferidos em 2020 foram 4.463.911- um aumento de 6,25% em relação a [...] na pandemia, o número de benefícios com pendências de análise também cresceu. Em abril de 2021, esse número atingiu quase dois milhões, ou seja, 1.900.391 benefícios. Deste total, 76,9% dependiam de providências do INSS e 1.262.217 aguardavam análise há mais de 45 dias - prazo legal máximo para o INSS processá-los...

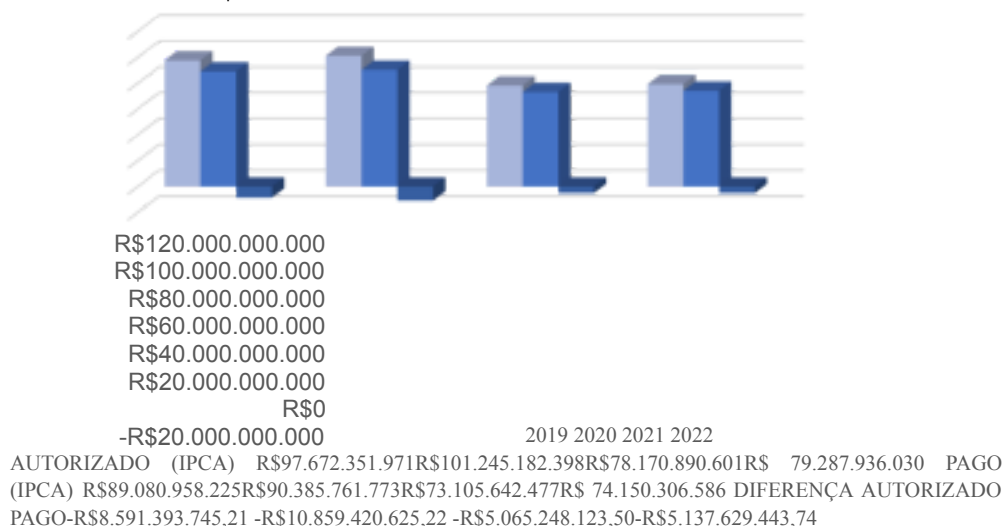
O aprofundamento do desmonte da estrutura do INSS foi uma opção política empreendida pelo governo Bolsonaro, incluindo aí a redução do quadro de pessoal, para o qual, não foi realizada reposição por meio de concurso público. A razão de ser dessa medida, conforme indicam os dados, é dificultar o acesso aos benefícios, aumentando exorbitantemente o tempo na fila de espera. Cabe lembrar que o governo em questão chegou a convocar em torno de sete mil militares da reserva para atuarem no INSS, analisando os requerimentos dos benefícios. Essa medida, distante de resolver o problema estrutural em questão, configurou-se em mais uma estratégia autoritária de privilegiar os militares, cujo gasto chegaria a absurda cifra de R\$ 14,5 milhões mensais (CUT, 2020).

O baixo crescimento da ação orçamentária benefícios previdenciários urbanos e rurais está associado a desvalorização do salário-mínimo no período de 2019 a 2022, outra consequência dos ataques proferidos pelo governo neofacista e ultraneoliberal de Bolsonaro contra a classe trabalhadora, o que decorre de o governo em questão ter extinto a política de valorização do salário-mínimo em 2019, e ter vinculado a correção do mesmo ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que considera a inflação entre o público cuja renda é composta por até cinco salários-mínimos, o que resultou em quatro anos sem

aumento real.

Se, por um lado, as despesas com previdência sofreram evolução vegetativa no período, por outro, não podemos dizer o mesmo sobre as despesas relacionadas à proteção social trabalhista. Elas foram fortemente afetadas nessa quadra histórica, comprovando a eficácia das nefastas medidas impostas contra os direitos trabalhistas, realizadas ainda no governo de Dilma Rousseff e aprofundadas nos governos ultraneoliberais de Michel Temer e Bolsonaro. O gráfico 3 ilustra o comportamento das despesas da função Trabalho.

Gráfico 3 Despesas Função Trabalho de 2019 a 2022 – autorizado, pago e diferença, IPCA, valores em milhões de R\$



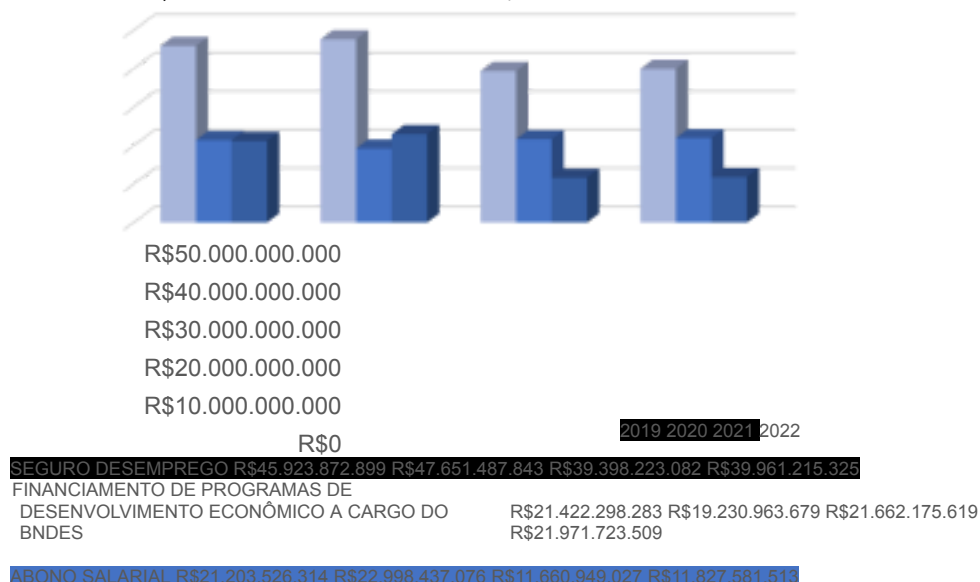
Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Especialista. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 13 jun. 2023.

Os dados dispostos no gráfico 3 evidenciam uma média anual de despesa na função trabalho em torno de R\$ 81,6 bilhões no período analisado, chamando-se atenção ao fato da redução entre o valor pago efetivamente e o que havia sido autorizado, já que a diferença nos quatro anos acumula mais de R\$ 29 bilhões. Em todos os anos da série histórica, os valores pagos foram inferiores aos valores autorizados, sendo pago em 2019, 2020, 2021 e 2022, 91,20%, 89,27%, 93,52% e 93,42% do valor autorizado, respectivamente.

Observamos, ainda, a tendência expressiva de queda na despesa da função trabalho no ano de 2021, sendo o valor pago 19% menor em comparação ao valor pago no ano de 2020. Já os anos de 2020 e 2022 não registraram queda, no entanto, tiveram pífio

crescimento de 1% em relação aos anos que os antecedem, não repondo a significativa redução ocorrida em 2021. No período analisado, a variação da função trabalho sofreu queda de 4%, revelando a redução na totalidade do orçamento, tornando necessário apontar em que benefícios tal redução incidiu, fato que podemos desvendar analisando as três maiores ações orçamentárias da função, que seguem no próximo o gráfico.

Gráfico 4 Três maiores ações orçamentarias de despesas no total da função Trabalho – Pago, 2019 a 2022, valores em milhões de R\$



Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Especialista. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 13 jun. 2023.

As três maiores ações orçamentárias acima representam a média de 99,45% de toda a função Trabalho no período analisado. Em 1º lugar, o seguro-desemprego é quem mais mobiliza recursos, cuja alocação alcança a média de 53,01% da função no período, seguido da ação financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES, que mobiliza a média de 26,15% dos recursos e, por último, o abono salarial, cuja média no período é de 20,29% de participação.

Podemos apontar que a redução de 4% da função trabalho no período analisado recaiu exclusivamente sobre as ações orçamentárias do seguro-desemprego e abono salarial, sendo elas as que mais sofreram redução. O seguro-desemprego teve crescimento de 4% em 2020 em comparação ao ano de 2019, no entanto, seu orçamento foi 17% menor em 2021 comparado ao de 2020, crescendo apenas 1% em 2022 comparado a 2021, o que

implica reconhecer que os pífios aumentos não repõem a significativa redução em 2021. Já no abono salarial, a redução se complexifica. Ocorre um crescimento de 8% em 2020 em comparação a 2019, o que é insignificante quando observada uma brutal redução de 49% no orçamento em 2021 comparado ao de 2020, seguindo com aumento pífio de 1% em 2022 em comparação ao ano de 2021. Seguro-desemprego e abono salarial, assim, acumulam no período redução de 3% e 13%, respectivamente.

Essa realidade assusta quando lembrado que tal redução ocorre no segundo ano pandêmico provocado pela COVID-19, coincidindo com o primeiro ano de orçamento elaborado e executado pelo Governo neofascista e ultraneoliberal de Bolsonaro, o que exprime que ele não mobilizou esforços para enfrentar as consequências que atingiam e ainda atingem o campo do trabalho, o que requisitaria mais investimentos na área, algo não verificado, conforme os dados.

É importante destacar que naquele momento histórico, vários trabalhadores haviam perdido seus empregos, cuja desocupação no país chegou a alcançar 9,3%, aumentando a demanda pelo seguro-desemprego, além do aumento no quadro da informalidade, que alcançou a marca de mais de 39 milhões de pessoas (IBGE, 2024), o que confirma a necessidade da população de buscar alguma forma de renda diante da severa crise sanitária que aprofundava a situação de insegurança alimentar de grande parcela da população, já que o governo optava pelo negacionismo e desprezo, o que significa, portanto que a volta do Brasil ao mapa da fome, no contexto pandêmico, foi resultado também de opção política do governo de Bolsonaro.

Ao nosso ver, um outro determinante implicou nesta brutal redução no orçamento do abono salarial, qual seja, as alterações de regras sofridas por meio da Lei N. 13.134/15, aprovada no governo Dilma Rousseff, que impuseram, para cálculo do benefício de até um salário-mínimo, a proporcionalidade do tempo de serviço cumprido de, no mínimo, 180 dias ininterruptos de trabalho no ano anterior ao do pagamento do benefício, o que significa que a interrupção dos muitos vínculos de trabalho com carteira assinada em 2020, em virtude do contexto pandêmico, reduziu a formação do valor do benefício pago em 2021.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Combinando os dados orçamentários relativos às despesas apresentadas,

podemos visualizar o nível de avanço da expropriação sobre os principais direitos previdenciários e trabalhistas da classe trabalhadora brasileira no período em foco, ainda que no contexto de um duradouro ajuste fiscal. Os números vistos com empolgação pelas alas conservadoras e ultraneoliberais do país, os quais desejam aprofundá-los, são resultantes diretas daquelas modificações empreendidas paulatinamente sobre as legislações da Previdência Social e do Trabalho, além de outros mecanismos de desmonte, como por exemplo, a desestruturação das agências do INSS e do seu quadro de recursos humanos.

Não restam dúvidas de que o pífio crescimento de 4% das despesas da Previdência Social e a queda de 4% das despesas relativas ao Trabalho, em grande medida, contribuiram para a formação do *superavit* primário no governo neofacista de Bolsonaro, o que coloca em evidência a natureza política e de classe, desse mecanismo que garante o pagamento dos serviços da dívida pública, meio pelo qual as frações do capital portador de juros abocanham significativa parcela de fundo público, à custa do sacrifício da maioria da população brasileira.

REFERÊNCIAS

BADARÓ, Marcelo Mattos. **Governo Bolsonaro: neofascismo e autocracia burguesa no Brasil**. São Paulo: Usina Editorial, 2020.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo Público, valor e política social**. 1 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2021.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. Expropriação de Direitos, Superexploração e Desigualdades de Classe, Gênero e Raça no Brasil Recente. In: BOSCHETTI, Ivanete. et al. **Os Direitos não cabem no Estado: trabalho e política social no capitalismo**. São Paulo: Editora Usina, 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019**. Brasília, DF. Disponível em: encurtador.com.br/pBDY4. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRETAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. Bolsonaro privilegia militares ao convocar reservistas para trabalhar no INSS. **CUT**. 15 jan. 2020. Disponível em:

<https://www.cut.org.br/noticias/bolsonaro-privilegia-militares-ao-convocar-reservistas-para-trabalhar-no-inss-b9f8>. Acesso em: 13 mar. 2024.

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

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: uma história de desconstrução e de saques**. 1 ed. Rio Janeiro: Mauad X, 2019.

GRANEMANN, Sara. **Para uma interpretação marxista da “previdência privada”**. 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Painel da PNAD Contínua. **IBGE** 19 mar. 2024. Disponível em: <https://painel.ibge.gov.br/pnadc/>. Acesso em: 13 mar. 2024.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. Neofascismo, ultraneoliberalismo e corrosão da essencialidade da previdência social no Brasil. **Textos e Contextos**. V. 20, n. 1, p. 1-16, jan./dez. 2021.

SILVA, Fabrício Rodrigues da. **Contrarreformas e desfinanciamento da Previdência Social e Trabalho em tempos ultraneoliberais (2016 a 2022)**. 2023. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.