

TEXTO 03

ENVELHECIMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS EM CONTEXTO DE CRISES E CONTRARREFORMAS



A contrarreforma da Seguridade Social vigente no Brasil, desde 1989, foi acirrada após o impeachment da presidenta da República, em 2016, sob o discurso ideológico oficial da necessidade de ajuste fiscal, da existência de déficit público e da insustentabilidade do Sistema face à transição demográfica causadora do acelerado processo de envelhecimento da população. Tal discurso fere a frágil cidadania social conquistada no Brasil, em 1988, com a promulgação da Constituição Federal ao mesmo tempo em que impõe medidas de desmonte do Estado; de mercadorização das políticas sociais; de apropriação indevida do Fundo Público produzindo tensões e inseguranças sociais que se acentuam no atual contexto da crise estrutural do capital.

Situamos, portanto, a Seguridade Social no contexto da crise estrutural do capital dando ênfase ao papel do Estado e da classe trabalhadora no âmbito da desestruturação desse Sistema, particularmente das políticas de previdência e assistência social: a primeira, contributiva, com características de seguro social e, por isso, parcialmente imune a estigmas relacionados à pobreza; e, a segunda, não contributiva e dependente de fundos públicos para se realizar, além de estigmatizada pela sua aproximação com a pobreza e com segmentos sociais majoritariamente sem vínculo formal e permanente com o trabalho.

Vale salientar que as transformações em curso no Brasil têm a ver, entre outras questões, com o seu processo de formação e com a subordinação do país aos ditames e receitas macroeconômicas de organismos internacionais, como: a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e a Organização dos Estados Americanos (OEA); e alguns desses organismos, por sua vez, impõem: contrarreformas aos países periféricos, utilizando a linguagem da insustentabilidade dos Sistemas e da transição demográfica, associada ao acelerado processo de envelhecimento, e a

necessidade de racionalizar os gastos sociais por intermédio de ajustes fiscais; porém contraditoriamente, utilizam o discurso do dever de assegurar direitos, estruturar redes de proteção social, garantir a permanência das pessoas idosas no mercado de trabalho, combater à pobreza e à desigualdade social, em meio à omissão da superexploração do trabalho, da acumulação capitalista e da captura do orçamento e do fundo público pelos grupos rentistas (ABIGALIL, 2020).

Compreende-se, portanto, que para envelhecer, as pessoas idosas e as demais gerações devem ter acesso às políticas sociais, com orçamento e financiamento adequado em todo o curso de vida, entretanto este requisito não foi e nem é assegurado para a maioria das pessoas idosas brasileiras.

De acordo com Salvador (2010, p. 387), “ocorre na sociedade uma disputa no âmbito do orçamento estatal. O Orçamento público é um espaço de luta política, onde diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Desde 80 ocorre um domínio hegemônico do capital financeiro”. A Seguridade Social, segundo o mesmo autor, constitui, muitas vezes, o elemento principal do Estado Social e é considerada parte integrante das reformas capitalistas na construção do Estado Social; por isso, nos países desenvolvidos, ela é decisiva para a expansão do mercado de consumo capitalista e para socialização dos custos do trabalho por meio do fundo público.

No Brasil, a incorporação do conceito de Seguridade Social na Constituição Federal Cidadã de 1988, contribuiu para a diversidade das bases de financiamento de um sistema de proteção



social e para um sistema tributário mais justo. Com esse aporte, a referida Carta Magna criava uma base de justiça fiscal orientada por princípios redistributivos que favoreceria a implementação de um sistema de proteção social progressivo e universalizante, voltado para todos os segmentos sociais e ciclos de vida, incluindo a velhice. Entretanto, não basta preceituar legalmente a

redistributividade e a universalidade como princípios; é necessário efetivá-las. Um dos meios para essa efetivação é a constituição de um fundo público. Nele, o orçamento tem de ser um instrumento de concretização de direitos, pois, implementar políticas públicas implica gastos sociais. Mas essa não foi a opção brasileira no tocante às políticas que integram a Seguridade Social. A previdência restringiu-se ao seguro; a assistência tornou-se monetarizada e focalizada na

pobreza extrema; e a saúde viu ruir a sua proposta de universalização. Os recursos que deveriam assegurar essa proposta de seguridade foram canalizados para o Orçamento Fiscal e, deste, para o bolso dos rentistas. Essas tendências têm fortalecido o capital portador de juros, por meio de investidores institucionais, que são os atores relevantes no processo de financeirização da riqueza em curso (SALVADOR, 2010).

Em tempos de contrarreformas neoliberais/conservadoras, há de se concordar com Osório (2014) quando indica que, ao contrário do que apregoam os neoliberais (diminuição do papel social e econômico do Estado para dar espaço à economia/mercado) o Estado permanece ampliado como matriz estado cêntrica; e ainda, é mais eficiente para atender os objetivos do capital local e internacional. Portanto, mesmo sob a condição de dependência e de sub soberania, ele realiza superávit primário, prioriza pagamento dos juros da dívida, promove renúncias tributárias, cobre investimentos que não prosperaram, intensifica o cumprimento de papéis políticos e econômicos com intervenção socialmente restringida para atender as necessidades humanas da população.

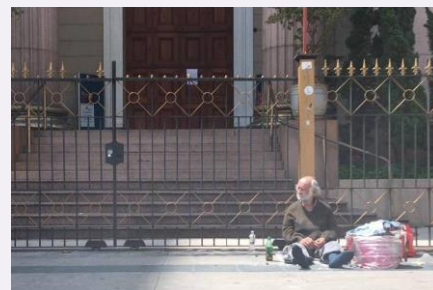
Pensando o envelhecimento sob a ótica da dependência, fica claro que aquele se dá de



modo diferenciado em cada polo dessa relação; pois, as estruturas dos sistemas de bem-estar dos países ricos e pobres e das políticas sociais que os integram, diferenciam o acesso aos direitos, ao trabalho digno e/ou precarizado, bem como a forma de superexploração da classe trabalhadora, incluindo os/as

idosos/as.

A superexploração do trabalho na América latina, que também afetou o segmento das pessoas idosas, teve a ver com a troca desigual entre essa região e o polo imperialista, provocando uma economia dependente que buscava compensações no plano da produção interna. Surgiu, então, como alternativa o aumento da intensidade do trabalho e da mais-valia gerada por intermédio de maior exploração do trabalhador, e não do incremento de



sua capacidade. Um outro passo consistiu em reduzir o consumo do trabalhador para além do seu limite normal, com a remuneração do valor abaixo do necessário para a sua reprodução. Assim, teve-se o fundo necessário de consumo do trabalhador que se converteu, de fato, dentro de

certos limites, em um fundo de acumulação de capital, implicando, assim, um modo específico de aumentar o tempo de trabalho excedente.



Nesse processo, as pessoas idosas se inseriram como integrantes da produção e reprodução do capital, mas em condições mais desiguais, em face da singularidade desvantajosa da sua condição etária. Com o desemprego aumentando a crise tende a fazer com que os trabalhadores aceitem as reduções (ou estagnações) dos salários reais, a aceleração dos ritmos da produção, a deterioração das condições de trabalho e de Seguridade Social e a redução das proteções construídas na fase de prosperidade contra a pobreza e a injustiça mais flagrantes (MANDEL, 1990). E toda crise leva ao ataque ao Fundo Público e ao desmonte dos direitos assegurados nas políticas que integram a Seguridade Social.

Resgatando um pouco da história, podemos lembrar que nos anos 1990, o neoliberalismo adentrou o Brasil impondo restrições ao sistema de proteção social público previsto na Carta Magna de 1988. Um dos alvos preferenciais dessa crítica foi o capítulo sobre a Seguridade Social. Desde os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), em 1987, os defensores do neoliberalismo recorreram ao falso argumento de que o déficit da Seguridade Social seria as contas públicas. Esforçaram-se para comprovar a inviabilidade financeira da Previdência face ao processo de envelhecimento e propor reformas para fazer retroceder conquistas nessa área, e vale salientar que muitas já estão efetivadas.

No governo Fernando Henrique, por exemplo, foi implementado um ajuste fiscal com a orientação do FMI e do BM, com redução de direitos, privatização e reforma do Estado, tendo como justificativa o baixo crescimento econômico e o acelerado processo de envelhecimento da população.

O governo Lula, apoiado por forte clamor popular, apesar de ter sido estabelecido por uma coalizão de classes sociais antagônicas, também implementou contrarreformas nas áreas do trabalho e previdência as quais foram sinalizadas na Carta aos Brasileiros, de 2002, que acenou para uma inclusão social, uma economia centrada no consumo de massas embora com alguma preocupação com o processo voltado para cidadania. Essas contrarreformas atingiram,

preponderantemente, os servidores públicos, por intermédio das emendas constitucionais nº 41 e 42 de 2003 e a de nº 47 de 2005.

Em 2002 foi instituída a previdência complementar dos servidores públicos federais. Em 2014, face à crise então em curso e à expansão da dívida, o governo Dilma aprovou as Medidas Provisórias ns. 664 e 665, de 2014 as quais foram convertidas em lei. Essas medidas restringiram os direitos assegurados à pensão por morte, ao auxílio doença, ao auxílio reclusão, à aposentadoria por invalidez, ao seguro-desemprego e outros.

No campo das Políticas Sociais houve a subordinação dos direitos sociais à política econômica mundial que difundiu nas Políticas Sociais o trinômio neoliberal da focalização-privatização-descentralização. Ressaltando o caráter contraditório das Políticas Sociais, Pereira (2013, p. 285) atenta que: se no capitalismo o choque de interesses contrários entre destinatários e sujeitos da proteção social se tornou mais sofisticado e ideologicamente ardiloso. [...] ao mesmo tempo em que se volta para o atendimento de necessidades do capital, a proteção social não pode descurar das necessidades sociais visto que o capitalismo não funciona isento da contradição de ter que atender demandas do trabalho, que podem reverter em benefícios para o capital. Neste caso, a proteção social contemporânea também contempla as necessidades sociais, nem que seja como uma contraface das suas estratégias de subjugação do trabalho ao capital.

Neste contexto de insegurança estão sendo discutidos e implementados na agenda política, econômica e social do País, o Novo Regime Fiscal, com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 241, de junho de 2016, transformada na EC n. 95, de 15 de dezembro de 2016, conhecida como a PEC da Morte. Esta proposta atinge a todos os Poderes da União e órgãos federais com autonomia administrativa e financeira integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Sua vigência terá duração de 20 anos, contados a partir de 2017 e fixa, para cada ano, limite individualizado para a despesa primária total dos três Poderes - inclusive, o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público da



União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU), além de entidades da Administração Pública Federal direta e indireta - os fundos e as fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público, e as empresas estatais dependentes; isso, ainda que os Poderes tenham garantia constitucional de

autonomia administrativa e financeira. Esta medida congela as despesas primárias e deixa livre os investimentos financeiros, dessa forma sinaliza para restrição das Políticas Sociais.

A PEC n. 287, de 09 de maio de 2017, que tratava da reforma da Previdência Social, em



andamento na Câmara dos Deputados, alterava os arts. 37, 40, 42, 149, 167, 195, 201 e 203 da CF de 1988, para dispor sobre a Seguridade Social, e estabeleceria regras de transição. Alteraria ainda o art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Tal proposta de reforma teve seu alicerce no acelerado processo de envelhecimento da

população, na necessidade de manter a sustentabilidade da Previdência Social, no contraditório desta, retirando direitos sociais do trabalhador; definindo 40 anos de contribuição; não considerando as diferenças de gênero; definindo uma idade mínima de aposentadoria (65 anos), que penaliza todos os trabalhadores – principalmente, os mais pobres, com maior carga para os trabalhadores rurais –, e não considera as questões de mercado e da precarização do trabalho formal e informal.

A reforma trabalhista – Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 38/2017 – aprovada pela Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017 (que altera a Lei de Consolidação das Leis do Trabalho – CLT – Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943), foi apresentada como Lei de Modernização Trabalhista, que visa ampliar o acesso dos trabalhadores ao mercado de trabalho com base em três pressupostos: 1) flexibilização das normas para aumento da formalização e alargamento da base previdenciária; 2) prevalência da negociação coletiva sobre o direito legislado; e, 3) diminuição da insegurança jurídica nas relações de trabalho. De acordo com o Poder Executivo e as lideranças parlamentares que patrocinam a contrarreforma em questão, as alterações na CLT não eliminariam ou prejudicariam direitos dos trabalhadores, pois o seu escopo seria o de modernizar a relação capital-trabalho. Entretanto, na perspectiva dos trabalhadores,



se dará o maior retrocesso no mundo do trabalho, provocando a fuga da carteira assinada (diminuindo a base das contribuições sociais), enfraquecendo a negociação coletiva e o poder de negociação dos sindicatos, além de aumentar consideravelmente a insegurança jurídica nas relações laborais, resultando em perda considerável de direitos dos trabalhadores, com claro retrocesso social.

No campo da Política de Assistência Social que, por intermédio do Sistema Único de Assistência Social, deveria assegurar uma Rede de Serviços, Programas, Projetos e benefícios assistenciais, em consonância com a Política Nacional do Idoso, priorizou o Programa de transferência de Renda –Bolsa Família com condicionalidades e o BPC – Benefícios de Prestação continuada. No exercício de 2016 estes Programas beneficiavam respectivamente 13.569.576 famílias com aporte de R\$ 28.506.185.141; e o BPC atende 1.925.038 pessoas idosas e 2.349.905 pessoas com deficiência. Registra-se que estes Programas e benefícios vem sofrendo um processo de avaliação que impõem critérios os quais podem levar a cortes e suspensão. Em 2017 ocorreu um corte do PBF o que garantiu somente 12,7 milhões de famílias. Em 2019, segundo dados do Ministério da Cidadania, o Programa passou a atender 13.2 milhões de famílias. Destaca-se ainda que o Conselho Nacional de Assistência Social –CNAS –Resolução 12/2017 solicitou para 2018 na LOA de 2018 o valor de R\$ 2.7 bilhões para ampliar Serviços e Programas, mas foi informado que só iria dispor de R\$ 78 milhões, o que ensejou a Secretária Nacional de Assistência Social solicitar a intervenção e o apoio da Comissão intergestores tripartite a buscar recursos para área (ABIGALIL, 2020).

Sendo assim concluo este texto fazendo uma reflexão acerca da destruição da Seguridade Social associado às medidas macroeconômicas que dilapidam a perspectiva mínima de emancipação política do trabalhador e em especial das pessoas idosas, questionando: como pensar em responder as questões do processo de envelhecimento ativo e saudável quando se constata que grande parte da População Econômica em Idade Ativa (PIA) está fora do mercado de trabalho, e parte da População Economicamente Ativa (PEA) se encontra em trabalhos precarizados e informais?



Isso sem falar que grande parte da população idosa sobrevive com o mínimo, enquanto uma



minoria privilegiada possui elevadas aposentadorias, excelentes convênios de saúde e possibilidade de acesso a um padrão elevado de qualidade de vida digna.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIGALIL, A.P.de C. Contrarreforma da Seguridade Social no Brasil e as suas implicações para as pessoas idosas: Destaque às políticas de Previdência e Assistência Social. In: **Políticas Sociais e Gerontologia: Diálogos Contemporâneos**. Organizadores: Denis Cezar Musial...[et al.] – Maringá, PR: Uniedusul, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 jun. 2022.

_____. **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 05 junho 2022.

_____. **Lei n. 13.467/2017 que trata da Reforma Trabalhista e altera a Consolidação das Leis do Trabalho**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l1. Acesso em junho de 2022.

_____. **Emenda Constitucional n. 103 de 12 de novembro 2019, altera o Sistema Previdenciário e institui a Nova Previdência**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em junho de 2022.

_____. **Decreto nº 9.759/2019 que extinguiu inúmeros órgãos de participação social e controle democrático na gestão pública, atingindo o Conselho Nacional de Defesa de Direitos da Pessoa Idosa**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm. Acesso em junho de 2022.

MANDEL, E. **A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo: Ensaio, 1990.

OSORIO, J. **O Estado no centro da mundialização**. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

PEREIRA, P. **Proteção Social Contemporânea: Cui podest?** Serv. Soc. Soc. São Paulo, n.116, p. 636-651, out/dez. 2013.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.