



## **“Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”**

**Eixo temático:** Política Social e Serviço Social  
**Sub-eixo:** Fundo Público e Orçamento das Políticas Sociais

### **PERSPECTIVA DE SEGURIDADE SOCIAL NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO: análise dos Planos Plurianuais dos governos Dilma e Bolsonaro**

INGRID D’OLIVEIRA LOURES SCHWARTZ CUPOLILLO <sup>1</sup>  
CHARLES OZAIR ALVES DA COSTA <sup>1</sup>  
ROSÂNGELA SILVA DE AZEVEDO <sup>1</sup>  
VÍVIAN DE ALMEIDA MATTOS <sup>1</sup>  
MARIANA FLORES FONTES PAIVA <sup>1</sup>

#### **RESUMO:**

Este artigo objetiva apresentar uma análise comparativa entre os Planos Plurianuais dos últimos dois candidatos eleitos: segundo governo Dilma Rousseff (PPA 2016-2019) e o governo atual de Jair Bolsonaro (PPA 2020-2023), com ênfase nas políticas de Seguridade Social. Partindo do entendimento do fundo público como peça fundamental do capitalismo contemporâneo, afirma-se o orçamento público como uma peça política. A análise dos PPA de Dilma e Bolsonaro revelou a continuidade da política que prioriza o pagamento da dívida pública em detrimento dos investimentos sociais e que busca ampliar as formas de apropriação do fundo público pelo capital, a partir da expropriação dos direitos e salários da classe trabalhadora.

Palavras-chave: orçamento público; fundo público; Seguridade Social.

#### **ABSTRACT:**

This article presents a comparative analysis of the Pluriannual Plans of the last two elected candidates: the

---

<sup>1</sup> Estudante de Graduação. Universidade Federal Do Estado Do Rio De Janeiro

second government of Dilma Rouseff (PPA 2016-2019) and the current government of Jair Bolsonaro (PPA 2020-2023). The public fund is a fundamental piece of contemporary capitalism, therefore the public budget is a political piece. The analysis of Dilma and Bolsonaro's PPAs revealed the continuity of the policy that prioritizes the payment of the public debt (government bonds) to the detriment of social investments and that seeks to expand the forms of appropriation of the public fund by capital, from the expropriation of the rights and wages of the working class.

Keywords: government budget; public fund; social security

## **1. INTRODUÇÃO**

Vivemos nos tempos atuais uma agudização das expressões da questão social, com agravamento da miséria e desemprego. Ao mesmo tempo, o período recente apresenta uma redução de direitos sociais. O projeto ultraneoliberal em curso, que se gesta desde as jornadas de junho de 2013 e se consolida com o golpe jurídico-parlamentar-midiático de 2016 configura o ápice da agenda liberalizante contemporânea dos últimos governos, presente em suas diretrizes de forma mais ou menos explícita. O presente artigo objetiva apresentar uma análise comparativa entre os Planos Plurianuais dos últimos candidatos eleitos da nossa jovem República: segundo governo Dilma Rouseff (PPA 2016-2019) – encerrado

precocemente pelo golpe de 2016 – e o governo atual de Jair Bolsonaro (PPA 2020-2023).

Analisar esses instrumentos que integram o processo orçamentário brasileiro é essencial para descortinar as prioridades e os objetivos de determinado governante e nos permite conhecer quais interesses e extratos populacionais projeta-se favorecer. A materialidade das políticas públicas depende do planejado e estabelecido previamente nas peças orçamentárias e, por isso, nenhuma análise aprofundada pode prescindir da avaliação dos recursos que lhe são destinados.

O Plano Plurianual, particularmente, como instrumento de planejamento a médio prazo, dá o tom dos propósitos ao estabelecer as diretrizes, objetivos e metas regionalizadas a serem alcançadas para aquele quadriênio, com o estabelecimento dos programas e ações que consolidarão determinada finalidade. Cotejar os PPA de diferentes governos nos possibilita observar não somente as divergências de encaminhamento, como também as similaridades dos projetos governamentais que, ainda que por caminhos diferentes, nos demonstram, no limite, a linha comum de manutenção do modo de produção vigente.

O foco no orçamento da Seguridade Social – composto das políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social – nos permite acompanhar as projeções e os rumos das principais políticas sociais brasileiras. Para fins didáticos, antes de analisarmos o PPA propriamente dito, iremos brevemente apresentar a conceituação do fundo público e o processo orçamentário brasileiro.

## **2. FUNDO PÚBLICO E ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL ATUAL**

Compreendemos por fundo público “toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como, pelo orçamento público” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p.16). Sua formação depende da arrecadação sob a forma de tributos da riqueza produzida – que na realidade brasileira se dividem em impostos, taxas e contribuições – e cujo conteúdo é parte da mais-valia socialmente produzida e do trabalho necessário.

A partir dos anos 1990 a ofensiva neoliberal propõe a captura de setores do Estado e o fundo público passa a ser objeto de cobiça dos mercados. O fundo público tem papel fundamental na manutenção do capitalismo contemporâneo tanto na esfera econômica quanto na garantia do contrato social. Para Salvador e Teixeira (2014), no capitalismo contemporâneo o fundo público desempenha função ativa nas políticas macroeconômicas sendo imprescindível tanto na acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. É no capitalismo contemporâneo que ele se constituiu como elemento estrutural insubstituível no processo de reprodução capitalista participando da formação de taxa de lucro, ou seja, da rotação do capital (OLIVEIRA, 1998). Segundo Behring (2021) “o fundo público participa do processo de rotação do capital, tendo em perspectiva o processo de reprodução capitalista como um todo, e ainda mais intensamente em contexto de crise” (BEHRING, 2021, p.40).

Cabe destacar que o fundo público diz respeito a todo aparato estatal composto pela arrecadação de impostos, contribuições e taxas e que se constitui em patrimônio do Estado e políticas públicas hoje e ao longo da história, ou seja, os equipamentos estatais existentes. Sua parte mais visível e palpável é o orçamento público, uma peça política e contábil que materializa os gastos com as políticas públicas, estas que acessamos direta ou indiretamente.

No Brasil, além de favorecer a acumulação financeira, a forma de captura dos recursos para compor o orçamento público vai dificultar duas vezes a vida dos trabalhadores e dos mais pobres, na medida que a classe trabalhadora paga impostos direta e indiretamente - sendo os gastos com políticas públicas muito aquém das necessidades de sua população. Além dos trabalhadores pagarem impostos por meio do consumo embutidos nas mercadorias adquiridas, de acordo com Behring (2021), a formação do orçamento público cada vez mais tem sido realizada através da captação do trabalho necessário, ou seja, salários. Além disso, o orçamento público recebe também recursos do trabalho excedente que se transformou em valor, que no caso da sociedade brasileira, dada a tributação regressiva, é proporcionalmente muito menor do que os recursos do trabalho necessário.

Essa característica regressiva onera a parcela mais vulnerável da sociedade, pois a principal forma que o fundo público se constitui é por meio da extração de recursos em forma de impostos, contribuições e taxas e da mais-valia socialmente produzida.

O fundo público no nosso país historicamente favoreceu a acumulação de capital e apresenta características regressivas, tanto no lado do financiamento tributário, quanto na destinação dos recursos. Em uma única frase é possível definir as características do orçamento público no Brasil: financiado pelos mais pobres e trabalhadores e apropriados pelos ricos. (SALVADOR, 2010, p.617)

Ainda com base em Salvador (2010), o fundo público participa ativamente da reprodução do capital como principal fonte de investimento comparecendo por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção. Viabiliza a força de trabalho, além de garantir, por meio das funções indiretas do Estado, volumosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, com financiamento de subsídios e renúncias fiscais para as empresas. No capitalismo contemporâneo também se responsabiliza pela transferência de recursos para pagamento de juros e amortização da dívida pública. Logo, a categoria fundo público assegura e garante a reprodução geral do capital.

Segundo Salvador (2012), estudar o orçamento público – que, como vimos, é a expressão mais visível do fundo público - é um elemento importante para a compreensão de como os governos direcionam os recursos para as políticas sociais. Podemos afirmar que o orçamento público não é apenas uma peça técnica e formal ou um instrumento de planejamento, ele é uma peça política que reflete a correlação de forças sociais.

A conjuntura econômica, social e política vivenciada no país é determinante para a definição dos gastos orçamentários, assim como as fontes dos recursos que irão financiá-lo. Seu direcionamento demonstra as escolhas políticas, as disputas e a correlação de forças das políticas atuantes e da classe dominante.

A conjuntura política neoliberal tem definido para o fundo público e para o orçamento um lugar de remunerador do capital portador de juros. Ainda que os avanços

constitucionais tenham permitido a criação de um sistema de Seguridade Social e ao longo dos anos 1990 e 2000 tenhamos obtido algumas conquistas no campo dos direitos, o que atravessa a história brasileira desde os anos 1990 é obstaculização à universalização das políticas. Isto porque o fundo público torna-se o meio de contrarrestar os efeitos da crise do capital superacumulado e inúmeros mecanismos legais são criados para redirecionar recursos das políticas sociais para a dívida pública.

Os recursos destinados para os gastos do Estado e quais fontes dos recursos irão financiar estão determinados no orçamento público. O modelo orçamentário no Brasil se expressa com base em três leis: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes do Orçamento (LDO) e Lei Orçamentaria Anual (LOA), nas três esferas (municipal, estadual e federal).

Segundo o parágrafo primeiro do artigo 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A vigência de cada PPA, estabelecido para 4 anos, inicia no segundo ano de mandato presidencial e termina no fim do primeiro ano do mandato seguinte. A lei determina que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem ser incluído no PPA.

Dessa forma, para assegurar que a execução não ultrapasse o que foi estabelecido são permitidos ajustes e adaptações por situações subdimensionadas ou imprevistas pelos chamados créditos adicionais. Os créditos adicionais são classificados como: suplementares (destinados a reforço de dotação orçamentária), especiais (destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica) e extraordinários (destinados a despesas imprevisíveis e urgentes à época do planejamento). Uma vez aprovados os créditos adicionais são anexados ao orçamento do exercício.

Norteadas pelo PPA, a LDO estabelece as metas e prioridades da administração pública federal que incluem as despesas de capital para o exercício subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre os critérios e a forma

de limitação de empenho, entre outras funções. O projeto de LDO tem data limite para ser enviado pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional, devendo ser devolvido até o dia 17 de julho do mesmo ano para ser sancionado.

Na LOA, por sua vez, é que estão designadas concretamente a estimativa das receitas e a fixação das despesas que ocorrerão durante o respectivo exercício financeiro. Segundo versa a Constituição Federal, a LOA é um único documento composto por 3 partes: Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. Sua aprovação depende do Congresso Nacional onde deputados e senadores irão discutir as propostas enviadas pelo Executivo.

É no Congresso que os ajustes são incorporados ao orçamento por meio de emendas e também votam o relatório do projeto na forma de um parecer. Esse parecer é levado ao plenário do Congresso para aprovação final e devolvido ao Executivo para à sanção do Presidente da República. É entre a aprovação do legislativo e a elaboração do Executivo que as disputas e correlações de forças ocorrem.

O PPA, portanto, expressão a perspectiva do governo para seus 3 anos de exercício e um ano de continuidade do governo seguinte. Nele consta o projeto de nação, as prioridades no campo das políticas, os compromissos fiscais, o resultado que se pretende alcançar ao final daquele governo. E tal retrato do governo se estenderá para as demais peças orçamentárias anuais. Na conjuntura atual a disputa orçamentária tem sido desfavorável aos trabalhadores privilegiando o capital portador de juros. Vejamos como isso se expressa nos PPA de Dilma e Bolsonaro.

### **3. ANÁLISE COMPARATIVA DOS PPAS DOS GOVERNOS DILMA E BOLSONARO**

No Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 proposto pelo segundo governo Dilma, é exposto o propósito de continuidade aos projetos dos últimos três PPA, todos dos governos do PT, buscando "o crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais e regionais" (BRASIL, 2015, p.15). De acordo com o

documento, a sustentação do projeto se baseia no estímulo à expansão do mercado de consumo e produção de massa através, essencialmente, das políticas de transferência de renda no âmbito da Seguridade Social e das políticas de inclusão e redução das desigualdades; ampliação do crédito; elevação dos salários reais e valorização do salário mínimo pelo fomento da formalização e pela propagação dos serviços públicos universais. Além disso, o texto pauta os desafios do governo para seguir com o planejamento diante de um contexto de crise econômica externa e interna.

Em relação a Previdência, o PPA 2016-19 expressa preocupação com a transitoriedade do bônus demográfico e o processo de envelhecimento da população. Perante isso o governo constata “a necessidade de adoção de políticas ativas de incremento da taxa de participação na economia, de redução da taxa de rotatividade, e de alongamento do vínculo trabalhista visando a sustentabilidade do sistema de proteção ao trabalho e da previdência” (BRASIL, 2015, p.25). Em 2014, Dilma sancionou a MP nº 664, que altera as regras para recebimento do auxílio doença e pensão por morte e a MP nº 665, que modifica os pré-requisitos para recebimento do seguro defeso, seguro-desemprego e abono salarial (BRASIL, 2014b). Com o intuito de atingir a meta do superávit primário, deu continuidade à agenda neoliberal sem mencionar a política de desonerações tributárias do Programa Brasil Maior que retirou R\$ 80 bilhões, entre 2012 e 2016, do orçamento previdenciário, segundo dados da Receita Federal do Brasil (SILVA, 2016).

Vale notar que a política de desoneração, além de ter diminuído os encargos tributários patronais consideravelmente, não fez qualquer previsão de contrapartidas que garantissem que as empresas beneficiadas ampliassem as vagas e condições de trabalho. (SILVA, 2016, p.79).

Após o golpe de 2016, Michel Temer encaminha uma nova proposta de contrarreforma da Previdência – não levada a diante dada a pressão popular e mobilizações contrárias – que será a principal pauta do governo ultraneoliberal de Bolsonaro em 2019. Mas aprova, em 2016, a EC 95 com congelamento por 20 anos do teto dos gastos públicos primários, exceto os voltados para o pagamento dos encargos e serviços da dívida, afetando violentamente o orçamento da política de Assistência Social e o programa Bolsa Família. Com objetivo de enxugar os gastos

sociais, o controle sistemático mirou nos benefícios de transferência de renda, ainda que estes modifiquem a lógica de direito constitucional e público para apenas concessão de benefícios monetários operados por bancos.

O governo de Temer acelerou a aprovação da PEC 87/2015 que prorroga a Desvinculação da Receita da União (DRU) até 2023 e passa de 20% para 30% o percentual a ser desvinculado. Ou seja, permite o livre uso de 30% da receita de todos os impostos e recursos que seriam obrigatoriamente destinados à seguridade social, mas agora usurpados pelo capital portador de juros. Cabe ressaltar que tanto a EC95 quanto a DRU interferem no orçamento da previdência, tendo em vista que a redução de recursos trazida por ambas impacta nas fontes orçamentárias complementares à folha de salários, como Cofins e Csl.

A urgência na aprovação da contrarreforma previdenciária perpassa pelo processo de capitalização como mais uma fonte de investimento ao capital financeiro. Os fundos de pensão e previdência complementar aberta são estimulados, desde o governo PT e são detentores de títulos da dívida pública. Os recursos do salário direto, trabalho necessário, são utilizados para retirar os recursos das políticas sociais - o salário indireto para sustentar o capital portador de juros (SOARES; SOUZA, 2019). Ainda segundo as autoras, a classe trabalhadora perde duplamente em uma tacada só quando seus salários são operados nas compras de títulos da dívida pública e, ao mesmo tempo, há uma redução das políticas essenciais à reprodução social do trabalhador.

No que diz respeito à política de Saúde, a EC 95 fere o núcleo essencial do direito ao não garantir recursos orçamentários para sua sustentabilidade, rasgando as diretrizes de ampliação da qualidade e espraiamento do SUS presentes no PPA 2016-2019. Ao ignorar os fatores econômico-financeiros, social, demográfico, epidemiológico e outros, intensifica-se o subfinanciamento da saúde para a classe trabalhadora que são empurrados para planos privados.

O estudo realizado pelo IPEA por meio da Nota Técnica 28, elaborada por Fabiola Vieira e Rodrigo Benevides (2016), apresenta algumas questões seríssimas com relação ao orçamento. Uma dessas questões é a perda de recursos federais destinados ao SUS estimada em R\$ 654 bilhões de reais nesse período de 20 anos, em um cenário conservador (crescimento médio do PIB de 2% ao ano). Ao utilizar uma estimativa de crescimento maior (3% ao ano), a estimativa chega a R\$ 1 trilhão. (BRAVO; PELAEZ; PINHEIRO, 2018, p.15)

Em dados coletados na plataforma SIGA Brasil, em 2017 o pagamento de encargos especiais foi de 1,7 trilhão em relação ao total de 3,2 trilhões. Enquanto para saúde, foi destinado 136 bilhões de reais; para previdência social, 1,7 trilhão e para assistência social, 110 bilhões. Há uma diferença exorbitante ao analisarmos que o pagamento e amortizações da dívida abocanham metade do orçamento, o que corrobora com a defesa de que o endividamento público tornou-se meio de controle e expropriação da classe trabalhadora, uma vez que a maioria dos recursos para Seguridade Social advém dela.

A lógica do capitalismo contemporâneo tensiona os padrões universalistas e redistributivos de proteção social pelas estratégias de extração de superlucros, cujo mecanismo tem sido a flexibilização do trabalho como forma de diminuir os encargos sociais e previdenciários pela supercapitalização, que mercantiliza os serviços públicos; e pelo rompimento com o pacto social dos anos de crescimento (SOUZA, 2013, p.136).

Embora textualmente o PPA de Dilma apresente elementos progressistas, incorporando demandas no campo dos direitos sociais como os da Seguridade, educação e políticas afirmativas, a execução orçamentária do ano de sua implementação já evidencia a inviabilidade de sua execução. Segundo Zigoni (2016), houve uma série de tesouradas e cortes com contingenciamento de mais de 10 bilhões de reais com objetivo de atender às metas fiscais. Fica claro que a prioridade é o capital portador de juros e o ajuste fiscal permanente.

O Plano Plurianual 2020-2023 elaborado no governo de Jair Bolsonaro, é apresentado a partir de uma ótica otimista pelo governo, sob a promessa de devolução ao país de retomada dos rumos do crescimento econômico e de um país mais próspero. No entanto, uma observação cuidadosa apontará que há muito mais aparência que conteúdo na composição do documento que, em comparação com os anteriores apresenta uma reestruturação metodológica de apresentar o orçamento – em que pese as juras de neutralidade tecnicista – que contém um caráter ideopolítico de cunho ultraneoliberal, em ascensão desde a crise global do capital de 2008. Essa “inovação” pode ser aferida já na introdução do documento, onde é apresentada a teoria do “Estado quebrado”, cuja solução é apresentada por meio de ajustes, ora justificando o saneamento das contas públicas voltado para eficiência orçamentária, institucional e responsabilidade fiscal, ora voltado para a eficiência

dos próprios programas e políticas públicas.

O discurso é muito semelhante ao dos anos 90: a crise é do Estado e é necessário que “cada um faça a sua parte” no processo de socialização dos seus custos. Mas no mundo real, ontem e hoje ainda mais, quem paga a conta são os(as) trabalhadores (as) (BEHRING; SOUZA; CISLAGHI, 2020 p.106).

É a velha cantilena do império da economia, agora radicalizada como ultraneoliberalismo: estabilidade macroeconômica, eficiência no uso dos recursos públicos e incentivo ao setor privado (conhecida senha para ampliação da lucratividade do capital por meio das privatizações diretas e indiretas). A classe trabalhadora historicamente acumula perdas no contexto neoliberal, como a terceirização de todas as etapas de produção e pela assim chamada flexibilização das leis trabalhistas<sup>2</sup>, num crescente de precarização das relações do trabalho, que tem como resultado o crescimento vertiginoso de desalentados e desempregados, um mar de trabalhadores na informalidade e uma minoria com emprego formal, que em termos objetivos tem significado uma redução da qualidade de vida e o aumento do empobrecimento geral das massas. Adicionado a isto, temos o impacto nefasto da EC 95/2016 sobre as políticas sociais, levando o Estado – que passou a reconhecer, ainda muito moderadamente, os direitos sociais básicos, a partir da constituição federal de 1988 – à alimentação direta do rentismo via fundo público.

O que estamos vivendo hoje não é apenas mais uma mudança de pele, não é “mais do mesmo”. E por algumas razões. Desde 2016, estamos sob um golpe de Estado de novo tipo (Demier, 2017), que tem em seu cerne o aprofundamento do ajuste fiscal, chamado de Novo Regime Fiscal, tendo em vista sinalizar ao mercado um ambiente de negócios que assegura “trabalhadores livres como os pássaros” para aceitarem qualquer trabalho precarizado; e, de outro lado, assegurar o saque ao fundo público, como um suporte imprescindível para o grande capital em tempos de crise (BEHRING; SOUZA; CISLAGHI, 2020 p.105).

No PPA do governo Bolsonaro fica claro o descaso com os investimentos sociais, ainda que levemos em conta as necessidades de um país de dimensões continentais e o importantíssimo fato de que, em qualquer área da divisão sócio-técnica do trabalho, a área de Pesquisa e Desenvolvimento tem papel preponderante. Observa-se no documento uma diferença descomunal quando comparamos os gastos em Saúde Pública no programa de Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde, para o qual foram destinados míseros

---

<sup>2</sup>Cabe ressaltar que o governo de Michel Temer aprova em 2017 uma reforma Trabalhista das mais prejudiciais à classe trabalhadora, ampliando a precarização e o desemprego. Em 2021 eram 12 milhões de desempregados segundo IBGE (ver [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br))

4,2 bilhões de reais, e o investimento pró-empresarial, no programa de Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade, que recebeu quase 150 vezes mais, chegando a quantidade astronômica de quase 460 bilhões de reais, dentro de um orçamento que beira os 7 trilhões de reais. Tais dados demonstram cabalmente qual a preocupação do atual Governo representada sobre a palavra “priorizar” no lema do atual PPA.

No entanto nem só de “Estado quebrado” vivem as elites econômicas, pois para o exercício de sua hegemonia, elas encontram no PPA de Bolsonaro, além de um instrumento para realização de seus objetivos concretos, um canal para sua voz, onde o ethos ultraneoliberal é difundido e legitimado. Para exemplificação, no eixo social, onde se encontram as políticas de Cidadania, Assistência Social, Saúde Pública e Educação, encontram-se as diretrizes políticas, uma delas com o seguinte conteúdo: “Valorização da liberdade individual e da cidadania com o foco na família”. Esta perspectiva centraliza a família como instituição fundante e provedora para o indivíduo e direcionando a ela a responsabilidade pela garantia de sua proteção social, desonerando o Estado e legitimando programas como o Família Acolhedora, no qual crianças abrigadas nas instituições podem ser direcionadas a um lar temporário, sem vínculo de adoção, e a família acolhedora recebe uma bolsa do Estado para auxílio com os custos.

O eixo econômico é onde o ultraneoliberalismo se apresenta em sua forma mais explícita. Há três diretrizes de caráter marcante em defesa do equilíbrio fiscal e desestatização que fazem apologia aberta a sua doutrina, como: melhoria do ambiente de negócios com abertura tributária ao comércio internacional, redução do papel do Estado na economia e ampliação do investimento privado em infraestrutura. Pautam ainda a conhecida “previsibilidade” – que alegam ser essencial à manutenção da credibilidade do país diante do mercado – atrelando à proposição o aumento da chamada segurança jurídica. Um verdadeiro mantra também utilizado pela bancada da bala e seus defensores para legitimar o genocídio da população negra que vive nas periferias, pelas ditas forças de segurança pública. Neste caso, apenas mudando de ferramenta, para realizar ainda mais violência de Estado, portadora da mesma intencionalidade, poder e, principalmente, capacidade

deletéria.

Completando o combo de destruição, um ataque frontal à Previdência Social resgata o embuste já desmascarado desde a realização da contrarreforma trabalhista, da promessa de aumento da empregabilidade através da “modernização do trabalho”, chegando ao disparate de responsabilizar a CLT – ao relacionar os conflitos nas relações de trabalho e o declínio patronal por adesão às leis trabalhistas – pela baixa efetividade de proteção a classe trabalhadora. Transferindo seus interesses para o documento, de forma a expiar, aparentemente, sua própria intencionalidade e a afirmação da sua alegada isenção. E ainda dispara contra a Previdência Social, propondo que o resultado da aplicação do programa Nova Previdência, tem por base o argumento – também falacioso – de déficit do sistema previdenciário que necessitaria, portanto, de “garantia de sua sustentabilidade” diante de seu suposto desequilíbrio financeiro que o torna gerador de desigualdades sociais.

São os atos de negação da Seguridade Social, que mesmo sendo elevada a um potencial inédito ao ser consagrada como direito do cidadão e dever do Estado, sendo parte da Constituição que mais enalteceu a cidadania na história da república brasileira, nem por isso deixa de trazer em sua origem as contradições imanentes da dialética da correlação de forças presentes em sua concepção. Dessa interação, surgiu um modelo previdenciário híbrido, que apesar da disponibilidade para grande parte da população, possui seu fator democratizante limitado pelo aspecto contributivo, realçado pela eliminação do termo “seguridade” de todo o documento. Além de reforçar o aspecto moralizante do trabalho e culpabilizatório do indivíduo pela sua própria empregabilidade, vislumbrando um futuro para o país, não mais de trabalhadores com direitos, mas de microempreendedores individuais lançados à própria sorte.

O PPA de Bolsonaro, portanto, elege a previdência como alvo principal e não trata de questões fundamentais de ações afirmativas, que passam a ser vistas de forma pejorativa. As letras do texto exibem uma clara orientação ultraneoliberal e de perseguição aos direitos fundamentais.

#### **4. CONCLUSÃO**

Os PPA escolhidos para esse artigo englobam um período devastador para Seguridade Social. De 2016 até o tempo presente, medidas estatais revelam um processo de degradação dessas políticas, seja pelo desfinanciamento estatal para a sua efetivação, seja pela transformação de suas diretrizes – conservadoras e financeirizadas.

O Plano apresentado em 2016-2019, apesar de divergir na forma, têm o escopo muito aproximado ao de 2020-2023: uma agenda neoliberal que prioriza o pagamento da dívida pública em detrimento dos investimentos sociais; que busca ampliar as formas de apropriação do fundo público pelo capital, a partir da expropriação dos direitos e salários da classe trabalhadora.

Algumas ações previstas no PPA 2016-2019 não lograram materialidade, já que a governabilidade de Dilma foi interrompida por um golpe de Estado. Destarte, a combinação desafiadora entre crescimento econômico e redução das desigualdades sociais, proposta pelo Partido dos Trabalhadores, foi negada e substituída por severas medidas estatais que incidem diretamente à ampliação dessas desigualdades. A Lei da Terceirização, a contrarreforma trabalhista e a EC 95/2016 trouxeram impactos substantivos nas condições e precarização da vida da classe trabalhadora.

A análise sobre o direcionamento do orçamento público, assim como o seu processo de gestão, que inclui o seu planejamento, definição de metas/diretrizes e monitoramento é uma ferramenta política. Revelar as prioridades estabelecidas pelo presidente da república no período, aprovadas pelo legislativo nos PPA, nos auxilia a identificar os interesses a serem atendidos. A ausência do reconhecimento da Seguridade Social, o trato isolado e restrito das políticas sociais, o fortalecimento da lógica conservadora para constituir as finalidades e execução dessas políticas no PPA 2020-2023, se transformam para nós em ferramentas de luta.

O PPA recente apresenta, de forma mais explícita o projeto de um governo ultraneoliberal, conservador e neofascista que têm conduzido propostas de destruição dos direitos, recrudescimento do ajuste fiscal permanente, favorecimento ao capital financeiro de base especulativa, grande aliança com os setores do

agronegócio e latifundiários e ataque aos avanços conquistados pela classe trabalhadora desde a Constituição Federal de 1988. O que nos motiva, é pensar que um novo período plurianual começará a ser construído. E que também perpassa por nós a possibilidade de sua transformação a partir da luta nas ruas e da pressão popular para que, seja qual for o próximo governo, os direitos sociais sejam a prioridade.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEGHN, Natalie. **O PPA do governo Bolsonaro: 4 anos de miséria**. INESC. 2019. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/o-ppa-do-governo-bolsonaro-4-anos-de-miseria/>

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo Público, Valor e Política Social**. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2021.

BEHRING, Elaine Rosetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_, CISLAGHI, Juliana Fiuza, SOUZA, Giselle. Ultraneoliberalismo e bolsonarismo: Impactos sobre o orçamento público e a política social. In: BRAVO, Maria Inês Souza, DE MATOS, Maurílio Castro, FREIRE, Silene de Moraes: **Políticas Sociais e Ultraneoliberalismo**. Navegando Publicações. Uberlândia, 2020.

BRASIL. **Mensagem presidencial que encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023 e seus respectivos anexos**. Ministério da Economia, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. -- Brasília : SECAP/Ministério da Economia, 2019.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2016-2019: Mensagem Presidencial**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014**. Altera as Leis no 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003. Diário Oficial da União, Brasília, 30 dez. 2014a.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014**. Altera a Lei no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o

Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, altera a Lei no 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro desemprego para o pescador artesanal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30 dez. 2014b.

\_\_\_\_\_. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 20 jun 2017.

BRAVO, M. I. S; PELAEZ, E. J; PINHEIRO, W. As contrarreformas na política de saúde do governo Temer. Vitória: **Argum**, 2018.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010

\_\_\_\_\_. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Revista Serviço Social & Sociedade**, Londrina, v. 14, n.2, p. 04-22, jan./jun. 2012.

\_\_\_\_\_; TEIXEIRA, Sandra. Orçamento e Políticas sociais: Metodologia de Análise na Perspectiva Crítica. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, p. 15-32, 2014.

SOUZA, Giselle Souza; SOARES, M. M. Contrarreformas e recuo civilizatório: um breve balanço do governo Temer. **Revista SER Social**, Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho, 2019.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais e fundo público na contemporaneidade: recursos da classe trabalhadora nas mãos do capital. **Conexão Política**, Teresina, v.2, n.2, 119-137, ago./dez.,2013.

\_\_\_\_\_. Capital portador de juros e programas de transferência de renda: monetarização das políticas sociais e contrarreforma. **Revista de Políticas Públicas**, Maranhão, vol. 13, núm. 2, p. 173-181, julho-dezembro, 2009.

SANTOS, M. da S. As influências das agências multilaterais nas "reformas" da Previdência Social brasileira. **Revista SER Social**, [S. l.], v. 19, n. 40, p. 13–30, 2017. DOI: 10.26512/ser\_social.v19i40.14665. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/14665](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/14665). Acesso em: 25 ago. 2022.

SILVA, Gabriela Cristina Pereira da. **O desmonte da previdência social no governo Dilma Rousseff (2011-2016)**. 2016. 107 f., il. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Serviço Social) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

ZIGONE, Carmela. **PPA da crise**: bonito no papel, inviável na prática. INESC, 2016. Disponível em : <https://www.inesc.org.br/ppa-da-crise-bonito-no-papel-inviavel-na-pratica-2/>. Acessado em: 26 de agosto de 2022.