

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: Segurança Social – Políticas de Saúde, Políticas de Previdência

Social, Políticas de Assistência Social

# A CONTRARREFORMA PREVIDENCIÁRIA DE 2019 E OS IMPACTOS NA CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)

TAINÁ DA SILVA BARBOSA<sup>1</sup>

JORDEANA DAVI<sup>2</sup>

### RESUMO:

Esta comunicação discute as implicações da contrarreforma Previdenciária de 2019 para a concessão dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), no período que compreende a conjuntura ultraneoliberal do governo Bolsonaro. A partir do Método crítico-dialético, a pesquisa revela que a contrarreforma previdenciária de 2019 descaracteriza a previdência social pública.

**Palavras-chave:** Crise capitalista, Fundo Público; Ajuste fiscal; Contrarreforma da Previdência Social; Benefícios previdenciários do RGPS.

### ABSTRACT:

This paper discusses the implications of the 2019 social security counter-reform for the granting of benefits under the General Social Security System (RGPS), in the period that includes the ultra-liberal conjuncture of the Bolsonaro government. Based on the critical-dialectical method, the research reveals that the 2019 social security counter-reform mischaracterizes public social security.

**Keywords:** Capitalist crisis, Public Fund; Fiscal adjustment; Social Security counter-reform; RGPS social security benefits.

## 1. INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup> Universidade Estadual da Paraíba

<sup>2</sup> Universidade Estadual da Paraíba

Esta comunicação é resultado de pesquisa realizada para o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), concluído em 2023. Discute as implicações da contrarreforma previdenciária de 2019 para a concessão dos benefícios no Regime Geral da Previdência Social (RGPS), no período de 2019-2022, que compreende a conjuntura ultraneoliberal do governo Bolsonaro. A partir do Método crítico-dialético, com base em pesquisa bibliográfica e documental, recorreremos às categorias de totalidade, historicidade e contradição, para compreendermos o objeto de estudo, frente a crise capitalista e suas respostas, nas quais se situam o reposicionamento do papel do Estado na garantia da reprodução social da força de trabalho, sendo os direitos trabalhistas e previdenciários os mais atacados.

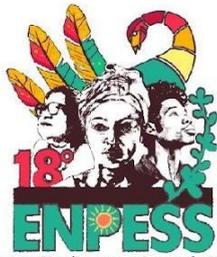
Pretendemos contribuir com o conjunto das reflexões realizadas âmbito do Serviço Social brasileiro acerca das contrarreformas das políticas sociais, particularmente da política de Previdência Social no capitalismo contemporâneo, contribuindo com a apreensão de seus determinantes, para descortinar os objetivos da lógica financeira do capital frente às contrarreformas aplicadas.

## **2. FUNDO PÚBLICO SOB AS DETERMINAÇÕES DO AJUSTE FISCAL PERMANENTE**

Partimos do pressuposto que, para compreendermos as contrarreformas das políticas social, faz necessário nos apropriar da categoria do fundo público, pois após a crise do capitalismo da década de 1970, o capital passou a utilizar estratégias para recompor seus lucros, tendo o fundo público a expressão mais visível dessa recomposição. (Barbosa, 2024)

O fundo público é o padrão de financiamento da economia capitalista, por isso, no capitalismo contemporâneo durante o processo de acumulação tornou-se estrutural e insubstituível. Sendo assim, “[...] em suas diversas formas, passou a ser pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho.” (Oliveira, 1998, p. 19)

Para Salvador (2017), o fundo público é fundamental na produção e reprodução social do capital, pois envolve o processo do Estado mobilizar os recursos para atuar na esfera econômica, nas políticas públicas e outros fins. Constitui-se por meio da captação de recursos da sociedade, mediante impostos, contribuições e taxas. Destina-se a exercer quatro funções: o financiamento do investimento capitalista, a garantia das políticas sociais, a garantia dos direitos e recursos 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

investimento em transporte, infraestrutura e pesquisa, além de garantir a transferência por meio de juros para amortização da dívida pública.

Segundo Behring (2021, p. 40), o fundo público é indispensável na rotação do capital, com foco no “processo de reprodução capitalista como um todo, e ainda mais intensamente em contextos de crise.” Sendo relevante para a acumulação capitalista, como também para o investimento nas políticas sociais, precisamos compreender o fundo público, partindo da análise da sua origem e destinação.

O fundo público atua na reprodução do capital, retornando para seus segmentos, sobretudo nos momentos de crise, para socorrer o capital, e cada vez em menor proporção atua na reprodução da força de trabalho, com redução cada vez mais aguda de investimentos na implementação de políticas sociais Behring (2021, p. 39).

O orçamento público é a parte visível do fundo público e que, por sua vez, não pode ser analisado apenas do ponto de vista técnico e operacional, mas deve ser compreendido considerando a dimensão política, inserido na luta de classes. Por isso, os gastos públicos expressam as prioridades e interesses que o governo tem ao assumir o Estado brasileiro, quando direciona recursos para determinados programas e ações alinhados à política econômica ou a social, orientadas pelas perspectivas dos representantes políticos (Salvador *et al*, 2014).

O Estado com suas múltiplas funções, que visam garantir principalmente a acumulação capitalista, no processo de formação do fundo público, apropria parte da riqueza produzida, através do trabalho excedente, a mais-valia produzida transformada em valor, e trabalho necessário, sendo os salários por via do sistema de tributação. Este último ocorre em sua maior parte por meio dos impostos: progressivos, regressivos e proporcionais. No Brasil, enquanto economia de capitalismo dependente, demonstra-se o mais perverso e desigual, devido a arrecadação incidir de forma regressiva, isto é, impacta fortemente a classe que vive do trabalho, já imersa no processo de exploração (Brettas, 2020).

O Brasil, com sua marca de capitalismo dependente, aderiu ao projeto neoliberal nos anos de 1990, instaurando o ajuste fiscal permanente, que “aderiu-se a uma política econômica que beneficiava a burguesia rentista, tornando o país um lugar atrativo à rentabilidade financeira.” (Brettas, 2020, p. 216).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) representou uma conquista importante para a sociedade brasileira, sobretudo no capítulo da seguridade social, que possibilitou inovações importantes no desenho das políticas de saúde, previdência e assistência social, no que diz respeito à concepção, gestão e financiamento. No tocante ao financiamento foi estabelecido o Orçamento da Seguridade Social e suas fontes de financiamento. Estes avanços legais não

encontraram espaço favorável para efetivação, pois foram de encontro às medidas econômicas neoliberais de ajuste fiscal.

Conforme os estudos realizados por Behring (2021), o ajuste fiscal permanente é determinado pela ofensiva neoliberal, após o período da redemocratização, a partir do debate da inflação e estabilização econômica para elaboração do plano real e a contrarreforma estatal, por meio do Plano Diretor da reforma do Estado (PDRE). Assim, em nome do discurso de redução de custos, ocuparam lugar as privatizações em massa, a desresponsabilização do Estado para as políticas sociais e as desvinculações orçamentárias.

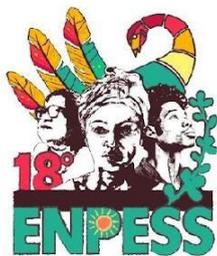
O grande estímulo da entrada de capitais no país aprofundou as relações de dependência, por meio da dívida pública. Por isso, nos anos 1990 foi adotado um conjunto de mecanismos de ajuste fiscal, como: o Fundo Social de Emergência (FSE), o Fundo de Estabilidade Fiscal (FEF); transformados na Desvinculação das Receitas da União (DRU), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), entre outros. Essas medidas tiveram o objetivo de gerar metas de superávits para o pagamento dos juros da dívida pública. (Barbosa, 2024)

Esse contexto realocou o fundo público, submetido a apropriação pelos credores da dívida, por isso Behring (2021, p. 171) enfatiza “a dívida pública foi um mecanismo de punção violenta do fundo público.” E essa característica revela as tendências duradouras do ajuste fiscal no país.

Brettas (2020) e Barbosa (2024) expõem que a particularidade do projeto neoliberal no Brasil, engloba o âmbito político, econômico, social, cultural e por isso centraliza-se na apropriação do fundo público e na financeirização das políticas sociais, sendo a Previdência Social o carro chefe, por isso o conjunto de alterações realizadas nessa política ao longo dos últimos 30 anos.

### **3. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: entre avanços e retrocessos**

Para compreendermos a contextualização da política previdenciária brasileira, precisamos considerar os aspectos econômicos, políticos e sociais dos períodos históricos imersos na estrutura do capitalismo e que impactam na luta, pois “a previdência social nasce e se estrutura no Brasil para dar curso a expansão da acumulação capitalista e como resultado da luta dos trabalhadores por proteção social” (Silva, 2012, p. 209).



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

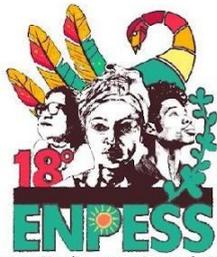
Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

Segundo Cabral (2000), a protoforma da Previdência Social no Brasil data da década de 20 do século XX, por meio do Decreto-Lei Eloy Chaves N. 4.682/1923, que regulamentou a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), através do estabelecimento de benefícios de pensão, aposentadorias, assistência médica e auxílio farmacêutico. Inicialmente para os trabalhadores de ferrovias, incluindo posteriormente os marítimos e portuários, situados principalmente nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Isto é, categorias de trabalhadores que eram necessários para a economia agroexportadora nos governos da velha república. Silva (2012) destaca que estes trabalhadores estavam inseridos no trabalho assalariado e bem organizados politicamente, e isso favoreceu a conquista desse direito. Este aspecto revela que a criação das CAPs, mesmo que limitada, por não englobar todas as categorias profissionais, resultou de processos de reivindicação e pressão da classe trabalhadora por proteção social, diante da insatisfação das condições de trabalho e não de iniciativas propriamente ditas dos seus empregadores. As greves ocorridas em 1917 e 1919 e a própria formação do Partido Comunista Brasileiro em 1922 expressam a importância da organização política da classe trabalhadora.

Silva (2012) ainda indica que o Decreto-Lei Eloy e outras propostas que surgiram posteriormente representou, na realidade, medidas de proteção e controle para os trabalhadores que incentivaram as reivindicações por melhores condições de trabalho, ou seja o Estado trouxe respostas, através da estruturação do mercado de trabalho e de direitos previdenciários para sustentar que o processo de acumulação capitalista se desenvolvesse sem intervenções.

A proteção previdenciária apresentou novas definições no período de Getúlio Vargas (1930-1945), com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), autarquias públicas, que substituíram as CAPs, com maior controle estatal e passaram a alcançar os trabalhadores da indústria, com os benefícios ainda sem unificação como, aposentadorias, pensões, auxílio funeral e auxílio doença. Atrelado a isso, a regulação da classe trabalhadora, com a Consolidação das Leis trabalhistas, que de forma pontual buscou ordenar as relações de trabalho no país (Cabral, 2000)

As modificações na política previdenciária e o intenso processo de legislações aprovadas foram estratégias, como destaca Silva (2012), para garantir o desenvolvimento da indústria no país e conquistar trabalhadores dispostos a trabalhar na expansão industrial. Nesse sentido, o governo Vargas, conhecido como “pai dos pobres”, deveria ser conhecido na verdade, por ser “pai dos pobres e mãe dos capitalistas”, como apontam os críticos.



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

As iniciativas tomadas por Vargas para os trabalhadores tinham o objetivo de garantir a sua popularidade, por isso as ações eram pontuais e estratégicas, como mecanismo de cooptação da classe trabalhadora. Ainda no seu governo, houve um incentivo às organizações sindicais e lideranças, mas eram criados para que mantivesse o controle dos movimentos; o próprio Ministério do Trabalho comandava os sindicatos oficiais criado em 1931, com o evidente objetivo de controle e vigilância, na qual os trabalhadores eram pressionados a se filiarem. Durante o período do estado novo, a conciliação de classes se fortaleceu, ou seja, ao mesmo tempo que criava legislações de benefício ao trabalhador, aplicava restrições políticas (Silva, 2012).

Entretanto, ainda que tenha promovido a expansão da massa de trabalhadores com carteira assinada, e que por sua vez, possibilitou o acesso aos direitos previdenciários e o crescimento econômico do país, não significa que o Brasil tenha estabelecido um Estado Social desenvolvido, nem muito menos o emprego generalizado (Silva, 2012).

No governo de Juscelino Kubitschek, a concentração era para o Plano de Metas voltado para o desenvolvimento do país, com a industrialização e construção de Brasília e rodovia que liga Belém a Brasília, a partir do estímulo do capital estrangeiro, que trouxe à tona o endividamento. Nessa conjuntura, houve intensas mobilizações para a política previdenciária, marcados pelos congressos e movimento sindical, em torno dos direitos dos trabalhadores, na defesa de ampliar a participação nas decisões, aumentar os direitos dos que já estavam inseridos e para estender os direitos conquistados para outras categorias de trabalhadores, não inseridas na regulamentação da política. Esse movimento resultou principalmente na aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) N. 3.807/ 1960, que contribuiu para o processo de uniformização da previdência social (Silva, 2012).

Contraditoriamente foi no período em que as liberdades democráticas foram fortemente atingidas, que o sistema previdenciário expandiu-se. Uma estratégia que visava garantir a aprovação popular durante os governos ditatoriais em meio à forte repressão dos direitos civis e políticos. A criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), em 1966, unificando os IAPs, expressa essa estratégia. Esse momento ascendeu a economia com o padrão de acumulação monopolista, no qual ficou conhecido por milagre econômico. Em 1972 foram incorporados na previdência social os trabalhadores domésticos, autônomos e os jogadores de futebol. Em 1974, foi criada a Renda Mensal Vitalícia (RMV), no valor do salário-mínimo, para os idosos pobres, com idade acima de 70 anos, que haviam contribuído pelo menos um ano para a previdência e que se encontravam inválidos (Behring, *et al*, 2011).

Silva (2012) ressalta que durante o período ditatorial brasileiro, as funções das políticas sociais foram aprofundadas, sobretudo a previdência social, utilizado como mecanismo de controle da sociedade. Com limitações, os benefícios eram acessados apenas para trabalhadores assalariados, ao mesmo tempo que os valores dos benefícios foram reduzidos e a concessão dos mesmos, eram orientados pela lógica do privilégio ou vantagem, e não do direito, principalmente para os trabalhadores rurais.

Na década de 1970 foram criados os instrumentos de gestão unificadas: o Ministério da Previdência e Assistência Social, para a gestão nacional das políticas previdenciárias e assistenciais e a Lei N. 6.439/1977, que institui o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), com a função de integrar tudo o que correspondia a ações, serviços e benefícios dos órgãos que compõem o sistema: o Instituto Nacional de Previdência Social (INSS), Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), Empresa de processamento de dados da Previdência Social (DATAPREV); Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA); Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e Central de Medicamentos (CEME) (Cabral, 2000).

Em decorrência da crise do milagre econômico, a sociedade brasileira passou por significativas mudanças, a partir do período da redemocratização, especialmente do processo de Assembleia Constituinte, que culminou na Constituição Federal de 1988, considerada um marco, a CF/88 representou uma conquista importante ao assegurar um sistema de proteção social, com políticas sociais integradas e ampliação do financiamento. Mais uma vez, a organização política dos trabalhadores brasileiros pressionando o Estado possibilitou esse avanço (Behring, *et al*, 2011).

O Sistema de Seguridade social foi previsto no artigo 194 da CF/88, agregando as políticas de saúde, previdência e assistência social, com os princípios de universalidade, seletividade, uniformidade de serviços e benefícios, irredutibilidade do valor dos benefícios, o caráter democrático e diversidade das bases de financiamento, a partir da responsabilidade de toda a sociedade brasileira. Compõem o Orçamento da Seguridade Social os impostos e as contribuições sociais dos empregados e empregadores, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), e os concursos de prognósticos (Behring, *et al*, 2011).

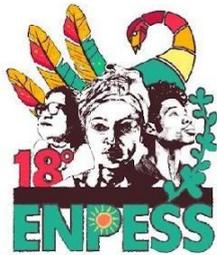
Cabral (2000) destaca que um dos principais avanços da seguridade social foi a concepção de direito dos cidadãos e simultaneamente o dever do Estado para assegurá-los. Com relação à política previdenciária, os avanços apresentados na CF/88 foram: 120 dias para licença maternidade, para os trabalhadores rurais e domésticos também, a pensão por morte para companheiros, a redução do limite de idade, sendo para homens 60 anos e para mulheres 55 anos, a integralidade do 13º salário, o direito de contribuição autônoma, a recomposição dos valores das aposentadorias e pensões e outros avanços importantes.

Posteriormente foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a partir do IAPAS e do INPS, por meio do Decreto N. 99.350/ 1990, ainda a regulamentação dos direitos previdenciários com a Lei N. 8.212/91, ao dispor da organização da seguridade social e do plano de custeio e da Lei N. 8.213/91, ao dispor do plano de benefícios da previdência social. Nesse sentido, a CF/1988 organizou a previdência social pública por meio do modelo de repartição simples, através de dois regimes: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que abrange os trabalhadores de empresas privadas, autônomos e outras categorias especiais e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que abrange os servidores públicos dos estados, municípios e união (Granemann, 2020).

### **3.1 Rodadas de contrarreformas da Previdência Social no Brasil a partir dos anos 1990**

Todos os governos pós-CF/1988 realizaram contrarreformas na previdência social, com o argumento central de que havia um déficit. O governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) propagandeava esse argumento justificando que o país precisava realizar reformas. No entanto, tratava-se de contrarreformas do Estado e das políticas sociais no intuito de obstar as recentes conquistas da classe trabalhadora, mediante Emendas Constitucionais. As contrarreformas marcam a história recente brasileira, no processo de ajuste fiscal permanente (Behring, 2021).

O governo de FHC, seguindo as orientações do PDRE, adotou medidas de ajuste fiscal como o Fundo Social de Emergência (FSE), que retirava 20% das fontes de financiamento da seguridade social e posteriormente passou a ser Desvinculação das Receitas da União DRU e a Lei de Responsabilidade Fiscal. A partir deste contexto, no primeiro ano de seu primeiro mandato, em 1995, propôs a PEC N. 33/1995, que trata da contrarreforma da Previdência Social, aprovada na EC N. 20/1998, que alterou os dois regimes da previdência. Para o RPPS foi aprovada alterações no tempo mínimo de serviço para acesso às aposentadorias voluntárias e para o RGPS



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

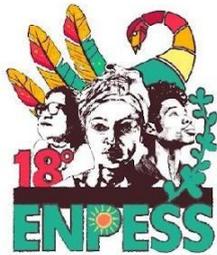
Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

as principais alterações foram: substituição do tempo de serviço por tempo de contribuição, extinção da aposentadoria proporcional, imposição de teto no valor dos benefícios, criação do fator previdenciário, entre outras medidas nefastas (Lourenço *et al*, 2017).

Em 2003, o governo Luiz Inácio Lula da Silva propôs a PEC N. 38/2003, que trata de mais uma rodada da contrarreforma da previdência social, sendo aprovada no mesmo ano, por meio da EC N. 41/2003, alterando as regras do RPPS, no tocante aos servidores públicos. Esta contrarreforma promoveu o estabelecimento do teto no benefício para os servidores federais, a eliminação do direito dos servidores públicos à integralidade, o fim da paridade entre reajustes dos servidores ativos e dos inativos, estabelecimento de um redutor para o valor das novas pensões, além de impor a cobrança dos inativos e pensionistas, com a mesma alíquota dos ativos, entre outras alterações. Aprovou também a EC N. 47/2005, conhecida como a “PEC paralela”, complementando a anterior, com impactos para a integralidade e paridade. (Araújo, 2009).

O Governo Dilma Rousseff operou mudanças na política previdenciária, a partir da Lei N. 12.618/12, que instituiu a criação do Fundo de Previdência Complementar (Funpresp), direcionada para os servidores civis da União. Conforme a Lei, os valores das aposentadorias foram submetidos ao teto do RGPS. Para que o servidor acesse o valor da aposentadoria excedente ao teto estabelecido, foi proposta a adesão à previdência complementar, o Funpresp, ou a algum outro fundo de pensão privada. Ainda nesse governo foram impostas alternativas para o fator previdenciário estabelecido por FHC, no sistema de pontuação da somatória de idade e tempo de contribuição (Cislighi, 2019).

O segundo ano do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff foi marcado pela crise econômica e política. Insatisfações no âmbito da burguesia brasileira já estavam presentes em meio ao cenário de crise, que se movimentaram para aplicar a destituição da Presidenta do poder, e colocaram no seu lugar, o golpista Michel Temer. Esse momento reconfigurou o cenário político, econômico, social e cultural do país, pois abriu margem para o avanço da extrema direita e o aprofundamento do ajuste fiscal, por meio das medidas aplicadas, que promoveram grandes retrocessos aos direitos sociais, sobretudo à seguridade social. O governo golpista, articulado com a burguesia, orientou-se pelo documento “*Uma Ponte para o Futuro*”, elaborado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), atualmente MDB, que apresentou um diagnóstico dos problemas fiscais do Brasil e soluções, por via do aprofundamento das contrarreformas, que muito impactaram na reprodução social da classe trabalhadora.



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

Cislaghi (2019) indica que as medidas adotadas por este governo podem ser sintetizadas na fase ultraneoliberal do Brasil. Partilhamos das considerações da autora, que essa fase compreende o projeto neoliberal aprofundado, expresso a partir de medidas estatais que ocasionaram a expansão da exploração da classe trabalhadora, o aprofundamento das contrarreformas das políticas sociais e a destituição dos direitos sociais, como podemos observar com a previdência social.

Pode-se dizer que, no que tange à Previdência Social, o Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, vem passando por um processo de contrarreforma permanente. Todos os governos vieram progressivamente dificultado o acesso aos benefícios, ao mesmo tempo que aumentaram as alíquotas, expropriando parte cada vez maior do trabalho necessário dos trabalhadores em troca de cada vez menores contrapartidas (Cislaghi, 2019, p. 203).

As contrarreformas estabelecidas no governo golpista são refletidas na alteração da Consolidação das Leis do Trabalho, com a Lei N. 13.467/2017. A promulgação da EC N. 95/2016, com a mais perversa medida de contenção de gastos sociais que o país vivenciou, que previa o congelamento dos gastos primários por 20 anos. Foi encaminhado também a PEC N. 287/2016, com o objetivo de atender às requisições do capital financeiro à previdência social, superando as medidas adotadas pelos governos anteriores perante os regimes de funcionamento da previdência social. Mesmo com tamanha agilidade, o presidente interino não encontrou tempo para aprovar a PEC 287, mas deixou o caminho aberto e facilitado para Bolsonaro concretizar logo no início de sua gestão presidencial (Barbosa, 2024).

#### **4. A CONTRARREFORMA PREVIDENCIÁRIA DE 2019 (EC N. 103) E SUAS IMPLICAÇÕES NA CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS DO RGPS**

A chegada do Governo Bolsonaro à presidência do país, em 2019, já revelou seus objetivos anunciados no período eleitoral. Logo após a posse, o Ministério da Previdência Social foi extinto e transformado em uma Secretaria do Ministério da Economia, sob o comando de Paulo Guedes, enquanto representante e defensor do mercado de capitais. Passou a ser nomeada de Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, formada pelas subsecretarias do: Regime Geral da Previdência Social, Regime próprio de Previdência Social, Regime de Previdência Complementar, Perícia Médica Federal e subsecretarias direcionadas ao trabalho (Granemann, 2020).

Logo no segundo mês de mandato, em fevereiro de 2019, Bolsonaro enviou ao Congresso Nacional a PEC N. 06/2019, destinada a mais uma rodada de contrarreforma da Previdência Social, desta vez com conteúdos mais destrutivos da previdência social pública. A referida PEC



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

foi aprovada em novembro do mesmo ano, por meio da EC N. 103/2019, com um pacote de restrições para que os trabalhadores tanto do RGPS, como do RPPS tenham acesso a seus direitos. Granemann (2020) destaca que os argumentos que justificaram a aprovação das alterações correspondiam a questão do envelhecimento da população e a expectativa de vida, ao afirmar os brasileiros estão vivendo mais, a falácia em torno da preocupação com o futuro do Brasil, a apresentação de um mercado de trabalho favorável, e o déficit no Orçamento da Seguridade Social, como insuficiente para cumprir com as obrigações previdenciárias.

Os argumentos são puramente ideológicos, pois, como revela o estudo realizado por Silva (2023), o Orçamento da Seguridade Social vem sendo impactado ao longo de décadas pelos mecanismos legais que subtraem parcelas significativas, como as Renúncias Tributárias sobre as contribuições sociais, a Desvinculação de Receitas da União sobre o orçamento da seguridade social, a não cobrança dos débitos do INSS, o crescimento do trabalho informal, entre outras medidas.

**Tabela 1-** Projeção das receitas, despesas e resultado OSS, considerando os valores desvinculados pela DRU e valores das Renúncias Tributárias, 2019 a 2022, IPCA, valores em R\$ milhões

	2019	2020	2021	2022
Receitas oficiais	831.330	795.860	958.726	1.115.000
DRU	117.082	249	249	249
Renúncias tributárias	167.503	162.241	182.694	132.960
Receita final	1.115.915	958.350	1.141.669	1.248.180
Despesas totais	926.904	950.678	994.157	1.228.324
<b>Resultado</b>	<b>189.011</b>	<b>7.672</b>	<b>147.512</b>	<b>19.856</b>

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados de Silva (2023)

Considerando as projeções na tabela 1, as receitas oficiais do orçamento da seguridade social no período 2019-2022 e as parcelas desvinculadas e renunciadas, em relação às despesas, observamos que as receitas alcançariam saldo positivo, suficiente para arcar com a manutenção das políticas da seguridade social. Por exemplo, em 2022, as receitas oficiais correspondiam a R\$ 1.115.000 trilhão, se não tivesse renunciado R\$ 132.960 bilhões, a projeção indica que a receita final excederia as despesas totais. A DRU apresentou impacto até 2019, em decorrência de que

desde 2020, a mesma deixou de desvincular valores orçamentários das contribuições sociais, isto porque outras medidas para capturar o fundo público foram estabelecidas, que atendiam as requisições da lógica capitalista, como a EC N. 95/2016 e a EC N. 103/2019.

Silva (2021) revela que a partir de 2016 vivenciamos um desfinanciamento contínuo da seguridade social, no qual se destaca as renúncias tributárias, e ainda apresenta a prioridade de restringir direitos articulado ao avanço do projeto privatista. Por isso, as justificativas em torno do déficit do orçamento da seguridade social para aqueles que defendem o desmonte, pois articulado ao poder estatal operam contrarreformas, apontando a insuficiência do orçamento para a classe trabalhadora. Esta orientação foi a base para a contrarreforma previdenciária de 2019 implementada no governo Bolsonaro.

Uma das prioridades do governo, no curso da pandemia, foi modificar o regulamento da previdência social, para introduzir as normas da EC 103, quanto o usufruto e nomenclatura de benefícios, reconfiguração do quadro de segurado e outras regras necessárias ao processamento dos benefícios sob a rigidez das novas formas, quanto o sensato seria suspender os efeitos deletérios da EC 103 [...] (Silva, 2021, p. 12).

Concordamos com Silva (2023) ao considerar a EC N. 103/2019, como uma contrarreforma que engloba os elementos histórico-estruturantes do ajuste fiscal permanente no Brasil e como veremos a seguir, as suas implicações são profundas para que a classe trabalhadora acesse seus direitos. Vejamos os dados que revelam a concessão dos benefícios de 2019 a 2022 no RGPS.

**Tabela 2** – Quantidade dos benefícios concedidos, 2019 a 2022, em milhares

<b>BENEFÍCIOS</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>% 2022/2019</b>
Benefícios do RGPS	4.896	4.398	4.350	4.597	-6,1
Aposentadorias	1.386	1.061	1.120	1.328	-4,2
1) idade	710	626	747	855	<b>20,4</b>
2) invalidez	256	108	109	168	<b>-34,1</b>
3) por tempo de contribuição	421	327	264	305	<b>-27,6</b>
Pensões por morte	409	398	570	481	<b>17,5</b>
Auxílio-doença	2.222	2.267	1.841	1.942	<b>-12,3</b>
Salário maternidade	611	550	617	619	1,2

**Fonte:** Barbosa (2024)

A EC N. 103/2019 implicou severamente para a concessão de aposentadoria por invalidez, que consiste no benefício em decorrência de doenças que promovem a incapacidade permanente para o trabalho. Observamos que em 2019, isto é, anterior a contrarreforma, foram concedidos mais benefícios, que no ano de 2022, quando estava em vigor as regras de transição, uma redução de 34,1 % (Anfip, 2023).

A EC 103 estabeleceu a idade mínima para acessar o direito à aposentadoria por idade, sendo 62 anos para mulheres, permanecendo 65 anos para homens. Definiu-se o tempo de contribuição para os homens de 20 anos e para as mulheres permaneceu 15 anos. As aposentadorias por tempo de contribuição sofreram o impacto dessa exigência da idade mínima para sua concessão, o que resultou na redução de benefícios concedidos, em 27,6 % em 2022, em relação a 2019. Dessa forma, os trabalhadores não acessam mais a aposentadoria apenas pela idade mínima, ou com o tempo de contribuição, os dois tornaram-se complementares (Anfip, 2023; Brasil, 2019).

Os benefícios de pensão por morte apresentaram crescimento, diante da expansão de óbitos em decorrência de complicações da Covid-19, em 2021 e 2022. No entanto, foram submetidos a redução do valor, pois o cálculo das pensões passaram a ser 50% do valor do salário ou benefício, acrescido de 10%, até cumular 100%, a depender do número de dependentes. As alíquotas de contribuição foram alteradas e passaram a variar entre 7,5% a 14% dos salários dos trabalhadores (Anfip, 2023; Brasil, 2019).

Os benefícios de auxílio-doença expressam a face mais perversa da desproteção social, em meio a uma pandemia da Covid-19 e a expansão do mercado de trabalho informal. Em um momento em que necessitava da ampliação de concessões, houve na verdade, redução de 12,3% em 2022 em relação a 2019, antes da contrarreforma, mesmo sendo um período de muitos adoecimentos (Anfip, 2023).

**Tabela 3:** Valores médios dos Benefícios concedidos no piso do salário-mínimo, 2019 a 2022, em valores constantes (Real)

<b>BENEFÍCIOS</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>% 2022/2019</b>
Benefícios do RGPS	1.864	1.638	1.702	1.687	-9,5
Aposentadorias	2.022	1.953	1.774	1.740	-14,0
1) idade	1.509	1.515	1.503	1.468	-2,7



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

2) invalidez	1.888	1.686	1.493	1.475	-21,9
3) por tempo de contribuição	2.982	2.872	2.668	2.668	-10,5

**Fonte:** Barbosa (2024)

A EC N. 103/2019 também incidu sobre o valor dos benefícios, pois passou a ser estabelecido para as aposentadorias, conforme a média de todas as contribuições, sendo assim, o valor não pode exceder o teto do RGPS. Silva (2023) ressalta que anteriormente o cálculo do valor descartava 20% das menores contribuições, com a nova regra, os valores dos benefícios estão submetidos a seu rebaixamento. Para que o valor do benefício seja conforme a contribuição é preciso que o trabalhador tenha contribuído por 40 anos.

Observamos, na tabela 3, que os valores foram reduzidos em 14% para as aposentadorias entre 2019 e 2022, sendo a aposentadoria por invalidez a que sofreu mais impacto, correspondendo a 21,9% (Anfip, 2023).

A alteração na idade e tempo de contribuição dificultam e retardam o acesso à aposentadoria, visto o cenário trabalhista e de desemprego, que não assegura a ocupação de todos os trabalhadores de forma permanente. Este elemento revela que a combinação entre os dois requisitos envolvem o processo de expropriação dos direitos previdenciários (Silva, 2023). Isto é, os trabalhadores são pressionados a trabalhar por mais tempo e desfrutar da aposentação por menos tempo.

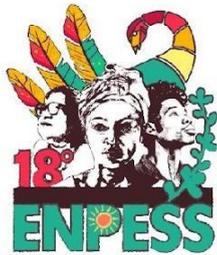
Os dados expressam o que Silva (2021) sinalizou como a “corrosão da essencialidade da previdência social”, mesmo diante do período pandêmico da covid-19, pois não houve medidas para minimizar os efeitos desastrosos das regras de transição que a EC N. 103/2019 promoveu.

Se a aprovação da EC 103/2019 representou um amargo retrocesso, o processo de sua regulamentação e ajuste dos órgãos gestores aos seus objetivos, no contexto da pandemia, está levando os seus segurados a enfrentarem um pântano dos horrores, com limites externos para acessar os benefícios, atrasos nos processamentos, aumento dos indeferimentos e redução do quantitativo de concessões [...] (Silva, 2021, p. 7).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões realizadas neste artigo em torno da previdência social brasileira situa-se no âmbito da luta de classes, desde suas primeiras formas e sobretudo nos moldes contemporâneos, com as contrarreformas empreendidas.

A EC 103/2019 aprofundou as restrições dos direitos previdenciários que já vinham



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

ocorrendo, pois relacionar a exigência da idade com o tempo de contribuição para as aposentadorias, resultou no retardamento, alterar a aposentadoria por invalidez, implicou na redução de concessões em 34,1% até 2022, o estabelecimento de cálculo do valor das pensões por morte, indicou a redução do valor do benefício, além dos benefícios de auxílio doença, que submetidos às regras de transição apresentou redução de 13,2 % em 2022, mesmo em meio a pandemia da covid-19 e um cenário de desemprego desolador.

O dados e a conjuntura econômica, social e política refletem que mesmo com suas perdas, a política previdenciária permanece sendo essencial para parte da reprodução social da classe trabalhadora, e por isso, precisa ser cotidianamente defendida para garanti-la e possa assim tensionar o projeto privatista do ajuste fiscal em curso.

## REFERÊNCIAS

Associação Nacional Dos Auditores Fiscais Da Receita Federal Do Brasil, ANFIP. **Análise da Seguridade Social 2022**. 23 ed. Brasília- DF, 2023.

ARAÚJO, Elizeu Serra de. As reformas da Previdência de FHC e Lula e o Sistema Brasileiro de Proteção Social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 13, n. 1, p. 31-41, jan./jun. 2009.

BARBOSA, Tainá da Silva. **As inflexões da EC 103/2019 na concessão dos benefícios previdenciários do RGPS**. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social)- Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2024.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011. Cap. 5. p. 136-177.

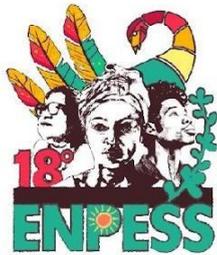
BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 103**, de 12 de novembro de 2019. Brasília, DF.  
Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm).  
Acesso em: 30 jul. 2024.

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020. Cap 4. p. 207-268.

CABRAL, Maria do Socorro. As políticas brasileiras de seguridade social: Previdência social. *In: Política Social, Módulo 3*. CFESS/ABEPS/CEAD/ Unb, 2000.

CISLAGHI, Juliana Fiúza. Crise do capital e ultraneoliberalismo: a capitalização da Previdência Social no Brasil. *In: CISLAGHI, Juliana Fiúza; DEMIER, Felipe (orgs.). O Neofascismo no Poder*



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

**(Ano I):** Análises Críticas sobre o Governo Bolsonaro. Rio de Janeiro: Consequência, 2019. cap. 9 p. 179- 204.

GRANEMANN, Sara. Quando o capital vai às compras: direitos sociais, privatização e a acumulação capitalista. **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 21, n. 46, p. 50-71, mai./ ago. 2020.

LOURENÇO, Edvânia Ângela de Souza.; LACAZ, Francisco Antonio de Castro.; GOULART, Patrícia Martins. Crise do capital e o desmonte da Previdência Social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 467-487, set./ dez. 2017.

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

SALVADOR, Evilásio.; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014.

SALVADOR, Evilásio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. Previdência Social no Brasil- (des) estruturação do trabalho e condições para sua universalização. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. Neofascismo, Ultraneoliberalismo e corrosão da essencialidade da previdência social no Brasil. **Rev. Textos e contextos**, Porto Alegre, v. 20, n.1, p. 1-16, jan/dez. 2021.

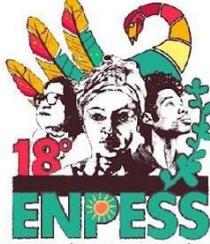
SILVA, Fabrício Rodrigues da. **Contrarreformas e desfinanciamento da Previdência Social e Trabalho em tempos ultraneoliberais (2016 a 2022)**. 2023. Tese (Doutorado em Serviço Social) –Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.



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



**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**