

De Temer a Bolsonaro: o avanço neoliberal e o esvaziamento do pacto social de 1988

From Temer to Bolsonaro: the neoliberal advance
and the emptying of the 1988 social pact

Cássio Garcia Ribeiro^a

 <https://orcid.org/0000-0001-9290-0660>

Marcelo Sartorio Loural^a

 <https://orcid.org/0000-0003-1366-5821>

Marisa Silva Amaral^a

 <https://orcid.org/0000-0002-9548-3038>

Resumo: O artigo analisa como o Novo Regime Fiscal, a Reforma Trabalhista e a Previdenciária, nos governos Temer e Bolsonaro, articulam-se à lógica de redução do Estado e da restrição de direitos. Diferentemente da dualidade dos governos petistas, esse ciclo consolida um neoliberalismo mais radical. Com base em revisão bibliográfica, pesquisa documentária e dados secundários, conclui-se que tais reformas limitam a ação estatal e enfraquecem a provisão de bens públicos e o bem-estar social.

Palavras-chave: Constituição de 1988; Pacto social; Democracia; Neoliberalismo; Contrarreformas.

Abstract: The article analyzes how the New Fiscal Regime, the Labor Reform, and the Pension Reform, under the Temer and Bolsonaro administrations, are aligned with a logic of state retrenchment and the restriction of rights. Unlike the duality observed during the Workers' Party governments, this cycle consolidates a more radical form of neoliberalism. Based on a literature review, documentary research, and secondary data, it concludes that these reforms constrain state action and weaken the provision of public goods and social welfare.

Keywords: 1988 Constitution; Social pact; Democracy; Neoliberalism; Counter-reforms.

^aUniversidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia/MG, Brasil.

Recebido: 31/3/2026 ■ **Aprovado:** 27/4/2026

Editora responsável: Priscila Flório Augusto

Introdução

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) buscou uma reorganização institucional pautada na universalização dos direitos sociais, na ampliação da cidadania e no enfrentamento das expressões da questão social, consolidando o compromisso do Estado brasileiro com a seguridade social, a proteção ao trabalho e a oferta de serviços públicos essenciais. Desde então, esse pacto social tem sido alvo de ataques constantes, em função do conservadorismo das estruturas políticas e econômicas e de sua influência sobre a agenda de desenvolvimento do país. A partir da implementação do tripé macroeconômico no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) — metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante —, o orçamento estatal passou a ser crescentemente pressionado pelas demandas do capital financeiro, enquanto a adoção de regras fiscais e de reformas previdenciárias comprometeu a sustentabilidade das políticas sociais e aprofundou a orientação do Estado à lógica da austeridade.

Entre 2016 e 2022, esse processo se intensifica com os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, que implementam reformas voltadas ao desmonte dos alicerces do pacto de 1988, inaugurando um novo ciclo neoliberal. A proposta deste artigo é investigar como essas reformas — especialmente o Novo Regime Fiscal, a Reforma Trabalhista e a Reforma da Previdência — aprofundam a inflexão neoliberal do Estado brasileiro, subordinando-o aos interesses do capital financeiro e acelerando a retração de suas funções públicas, bem como redefinindo as formas de enfrentamento da questão social no Brasil. Trata-se de um ciclo de contrarreformas que radicaliza tendências já presentes desde a década de 1990, ainda que tensionadas durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT).

A relevância do estudo decorre do caráter particularmente intenso desse ciclo recente de reformas, que também inclui medidas como a autonomia formal do Banco Central, a privatização da Eletrobras e o redirecionamento estratégico da Petrobras à lógica de maximização do valor para acionistas. Em conjunto, tais iniciativas expressam uma reconfiguração

mais ampla do papel do Estado na economia brasileira, marcada pela retração de suas funções públicas, pela fragilização dos sistemas de proteção social e pela ampliação da centralidade dos mecanismos de mercado.

Do ponto de vista metodológico, o artigo combina pesquisa bibliográfica, análise documental e exame de dados secundários. A pesquisa bibliográfica concentra-se na literatura de economia política, políticas públicas e desenvolvimento, enquanto a pesquisa documental abrange marcos legais e textos normativos das reformas analisadas — particularmente a Emenda Constitucional (EC) n. 95/2016 (Brasil, 2016), a Lei n. 13.467/2017 (Brasil, 2017) e a EC n. 103/2019 (Brasil, 2019). Já a análise de dados secundários utiliza informações de bases oficiais, como o Banco Central do Brasil, o Painel do Orçamento Federal (cf. Brasil, 2026) e a Pesquisa Industrial Anual do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PIA/IBGE — cf. IBGE, 2023), permitindo examinar tendências fiscais, orçamentárias e econômicas no período.

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta Introdução. A primeira discute a erosão dos compromissos sociais da Constituição de 1988 e a consolidação do neoliberalismo, especialmente após o *impeachment* de Dilma Rousseff. A segunda analisa o Novo Regime Fiscal e seus efeitos sobre o orçamento público. A terceira examina a Reforma Trabalhista de 2017 e seus impactos sobre o mercado de trabalho e a proteção social. A quarta aborda a Reforma da Previdência de 2019, com ênfase na maior rigidez das regras e na financeirização previdenciária. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

1. Pacto civilizatório em xeque: a reconversão neoliberal do Estado brasileiro

A construção de um Estado que responda às expressões da questão social, de acordo com os preceitos da Constituição de 1988, tem encontrado obstáculos impostos pelas forças econômicas e políticas que tentam restringir a atuação do governo brasileiro à agenda do mercado. Por um lado,

a “Constituição Cidadã” exigia do Estado brasileiro o compromisso com a universalização da oferta de bens públicos essenciais ao desenvolvimento social e à garantia de padrões mínimos de proteção social (como saúde e educação), além do robustecimento da seguridade social. Por outro, a partir dos anos 1990, o orçamento público passou a ser gradualmente moldado para atender aos interesses do capital financeiro (Behring, 2008).

A gestão macroeconômica que teve início em 1999, ainda no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, quando foi institucionalizado o tripé macroeconômico — metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante —, estabeleceu uma nova racionalidade fiscal e monetária, calcada na estabilidade e na confiança dos mercados, constituindo um divisor de águas na financeirização do Estado brasileiro e na contenção dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988. Além disso, instrumentos, como a Desvinculação de Receitas da União (DRU), contribuíram para o desfinanciamento das políticas da seguridade social, ao permitir o redirecionamento de recursos, enquanto a reforma previdenciária do governo FHC (EC n. 20/1998 — cf. Brasil, 1998), ao endurecer regras de acesso sob a justificativa do déficit, também se inseriu nesse movimento e impulsionou a expansão da previdência privada (Fagnani, 2019).

Durante os governos do PT, que se iniciaram em 2003, foi elaborada uma estratégia que conciliava a estabilidade macroeconômica com a ampliação da cidadania e a redução das expressões mais agudas da desigualdade social. Entretanto, esse projeto era fundamentado em grandes contradições internas: ao buscar reativar os instrumentos de intervenção estatal, mantinha as amarras fiscais e os mecanismos de contenção próprios da lógica neoliberal. Segundo Erber (2011) e Fagnani (2011), continuidade e mudança perpassavam a proposta petista. De um lado, preservava a estrutura fiscal baseada no tripé e na responsabilidade monetária; de outro, resgatava a função pública do Estado como indutor do desenvolvimento e agente de redistribuição de renda.

Pode-se argumentar que os governos Lula e Dilma resgataram, em parte, a memória do Estado nacional-desenvolvimentista, tendo em vista os esforços na retomada do crescimento econômico, na distribuição

de renda e na expansão do mercado consumidor. Nesse período, foram implementadas políticas públicas de grande alcance social, como o Bolsa Família, o Programa Universidade para Todos (Prouni), o Minha Casa, Minha Vida e o Mais Médicos, que ampliaram o acesso a direitos básicos, fortaleceram a proteção social e contribuíram para a redução das desigualdades. Ademais, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi alçado à condição de principal agente de financiamento produtivo, enquanto a Petrobras assumiu papel estratégico em uma política industrial voltada ao fortalecimento do conteúdo local e da inovação tecnológica.

Todavia, o viés ortodoxo da política macroeconômica continuou a limitar a agenda de desenvolvimento, de modo que a restauração do Estado social se deu entre resistências e concessões. Assim, ao mesmo tempo que houve avanços na ampliação dos direitos, os governos petistas mantiveram as âncoras fiscais herdadas da década de 1990, como o tripé macroeconômico e a DRU, que desviou recursos da seguridade social (Lopreato, 2015; Sousa Júnior; Rodrigues, 2019). A reforma previdenciária de 2003 (EC n. 41 — cf. Brasil, 2003) e a ampliação de isenções fiscais também expressam essa orientação, evidenciando a coexistência entre um projeto social-desenvolvimentista e a lógica fiscalista (Rangel, 2011; Gentil; Hermann, 2017).

Diante disso, consolida-se a interpretação de que a agenda petista operou com fundamentos antagônicos, tensionando expansão social e restrição fiscal. Essa contradição se aprofunda a partir de 2014, quando a crise econômica e política intensifica a pressão por ajustes mais rígidos, abrindo espaço para uma nova ofensiva de reformas neoliberais (Carvalho, 2018).

Assim, alegando a insustentabilidade dos direitos sociais diante da fragilização fiscal do Estado, a elite política e econômica passa a defender reformas estruturais voltadas à contenção dos gastos sociais, em detrimento do enfrentamento das desigualdades. A crise de 2015-2016 e o *impeachment* de Dilma Rousseff criam as condições para a consolidação dessa agenda, inaugurando um novo ciclo de aprofundamento neoliberal.

Inicia-se, então, um período em que a agenda neoliberal se intensifica e se radicaliza. Durante o governo Michel Temer, a EC n. 95/2016 (Brasil, 2016) institui o Novo Regime Fiscal, impondo o congelamento dos gastos primários por duas décadas, enquanto a Reforma Trabalhista flexibilizou direitos e reconfigurou as relações de trabalho (Fagnani, 2018). No governo Bolsonaro, a Reforma da Previdência (EC n. 103/2019 — cf. Brasil, 2019) aprofunda esse movimento ao endurecer regras de acesso e incentivar a capitalização, ao mesmo tempo que medidas como a privatização da Eletrobras, a perda de centralidade do BNDES, a reorientação da Petrobras e a autonomia do Banco Central reforçam a centralidade do mercado (Ribeiro; Loural; Amaral, 2020; Saad-Filho, 2021; Britto, 2025).

Argumenta-se, portanto, que, no íterim Temer-Bolsonaro, consolidou-se uma etapa particularmente intensa do projeto neoliberal no Brasil, caracterizada pelo esvaziamento do Estado e pelo enfraquecimento do sistema de proteção social. Embora esse processo tenha raízes anteriores, é nesse período que ele se radicaliza, tendo como eixos centrais o Novo Regime Fiscal, a Reforma Trabalhista e a Reforma da Previdência.

2. O Novo Regime Fiscal como âncora neoliberal do orçamento público

A partir do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, pode-se afirmar que o fiscalismo em sua roupagem mais ortodoxa se institucionalizou com a aprovação do Novo Regime Fiscal (NRF). Aprovado em 2016, o NRF estabelecia o congelamento dos gastos primários, em termos reais, por 20 anos, com possibilidade de revisão apenas do índice de correção após 10 anos. A Emenda Constitucional vedava a adoção de instrumentos legislativos que alterassem suas regras.

Em vigor desde 2017, o NRF determinava que o crescimento das despesas primárias ficava limitado ao montante do ano anterior corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). O regime

previa vedações ao Poder Executivo em caso de descumprimento do limite, como restrições à criação de cargos e à concessão de aumentos salariais (Brasil, 2016). A Tabela 1 apresenta a evolução real das despesas nas funções de Saúde, Previdência Social, Assistência Social e Educação entre 2003 e 2022, bem como suas taxas médias de crescimento.

Tabela 1. Evolução real (IPCA; 2023 = 100) das despesas pagas nas funções sociais (2003-2022) e taxas médias anuais de crescimento

Anos	Saúde	Previdência Social	Assistência Social	Educação	Total
2003	423.131.460	2.400.961.384	130.799.092	215.568.384	3.170.460.320
2004	470.405.687	2.575.174.978	212.512.866	207.387.335	3.465.480.867
2005	490.784.057	2.770.127.906	230.244.873	207.335.817	3.698.492.654
2006	519.264.634	3.046.347.754	305.169.974	244.844.859	4.115.627.222
2007	550.234.749	3.207.087.919	336.292.196	274.413.917	4.368.028.780
2008	576.124.641	3.119.751.655	368.722.248	307.865.345	4.372.463.888
2009	615.759.303	3.439.842.166	409.519.272	382.038.168	4.847.158.909
2010	650.736.271	3.669.524.881	453.910.314	478.609.349	5.252.780.816
2011	703.003.419	3.811.606.367	493.992.553	518.306.347	5.526.908.686
2012	742.866.831	4.003.439.282	560.673.910	595.561.635	5.902.541.658
2013	752.344.407	4.223.289.058	596.854.424	647.467.800	6.219.955.689
2014	797.194.287	4.355.370.557	617.307.436	747.109.524	6.516.981.804
2015	783.228.045	4.293.051.059	577.333.664	739.302.625	6.392.915.394
2016	786.537.607	4.552.251.789	608.919.615	747.237.716	6.694.946.727
CAGR 2003 — 2016	4,61%	4,59%	12,35%	9,62%	6,35%
2017	783.240.354	4.860.590.064	633.617.987	776.391.772	7.053.840.176
2018	795.099.768	4.725.114.174	631.326.638	702.567.703	6.854.108.283
2019	804.547.442	4.822.972.434	654.204.819	665.680.150	6.947.404.845
2020	1.014.337.123	4.846.880.844	2.763.563.258	593.757.957	9.218.539.181
2021	988.835.561	4.630.597.787	971.475.397	588.365.572	7.179.274.317
2022	792.359.269	4.866.479.521	1.120.354.077	635.613.260	7.414.806.127
CAGR 2017 — 2022	1,16%	0,12%	8,2%	—3,92%	1,34%

Fonte: Painel do Orçamento Federal (vários anos).

A Tabela 1 apresenta a evolução real das despesas pagas, entre 2003 e 2022, nas funções de Saúde, Previdência Social, Assistência Social e Educação. A escolha dessas quatro áreas se justifica por sua importância no pacto civilizatório de 1988, que determinou que o Estado brasileiro deve promover a seguridade social e assegurar o acesso universal a serviços públicos essenciais. Cabe destacar que a Tabela 1 também fornece as taxas médias anuais de crescimento (CAGR) para os períodos de 2003 a 2016 e de 2017 a 2022.

No primeiro recorte temporal, como já foi mencionado, a política macroeconômica foi conduzida pela busca de metas de superávit primário. Todavia, os dados da Tabela 1 revelam um aumento significativo nos gastos sociais. A Assistência Social teve o maior crescimento médio anual, 12,35%, seguida por Educação, com 9,62%, Saúde com 4,61% e Previdência Social com 4,59%. Quando se consideram as quatro funções conjuntamente, o crescimento médio anual foi de 6,35%. Esse desempenho pode ser atribuído, em parte, ao dinamismo econômico, particularmente entre 2003 e 2008, apesar dos impactos da crise de 2009 e da recessão de 2015-2016. Ainda assim, políticas como Bolsa Família, Mais Médicos e Prouni, juntamente à valorização do salário-mínimo, contribuíram para sustentar essa trajetória.

A partir de 2017, inicia-se a implementação da EC n. 95/2016. Com o “teto de gastos” em vigor, há uma visível retração dos gastos da União nas quatro funções analisadas. Entre 2017 e 2022, a taxa média anual de crescimento cai para 1,34%. Saúde (1,16%) e Previdência Social (0,12%) praticamente não apresentam variação, enquanto a Educação sofre retração média real de —3,92%. A Assistência Social (8,2%) mantém crescimento pontual, concentrado nos anos de pandemia, quando houve ampliação de gastos emergenciais. Esse aumento ocorreu, em grande medida, por pressão do Congresso Nacional e não altera a tendência geral de contenção.

Em 2020, nota-se um aumento extraordinário na Assistência Social, que quase quadruplica em comparação ao ano anterior, impulsionado pelo pagamento do auxílio emergencial. O mesmo ano também representa o pico das despesas com Saúde no período, evidenciando a singularidade dos gastos relacionados à pandemia. É importante ressaltar que o avanço da covid-19 causou uma queda significativa no Produto Interno Bruto

(PIB) e, conseqüentemente, na arrecadação do Estado, o que exigiu medidas fiscais excepcionais para amenizar a crise humanitária e sanitária.

Entretanto, entre 2020 e 2022, houve uma redução significativa nos gastos em todas as quatro funções analisadas — Saúde, Previdência Social, Assistência Social e Educação —, além do total consolidado das funções sociais. Essa diminuição é relevante levando em conta que 2022 foi um ano de eleições, período em que, historicamente, nota-se uma flexibilização fiscal maior. Apesar disso, a diminuição das despesas indica uma ação intencional do governo para retomar o controle orçamentário e colocar as contas públicas de volta ao caminho do Novo Regime Fiscal (NRF).

Embora o Novo Arcabouço Fiscal (NAF) tenha substituído o NRF a partir de 2023, é importante realizar uma análise crítica e minuciosa da âncora fiscal anterior. A implementação completa do NRF de 2017 a 2022 teve um efeito considerável na lógica orçamentária do Estado, e seu legado institucional continua a influenciar o debate atual. É possível dizer que as restrições do teto de gastos foram expostas pela pandemia de covid-19, ao revelar a inadequação desse regime em relação às demandas sociais, de saúde e econômicas do país.

A pandemia expôs os limites impostos pelo teto de gastos e pelo negacionismo do governo Bolsonaro, mas também revelou a força de instituições que, em que pesem as adversidades, sustentaram a esperança na democracia. Alguns segmentos do Congresso Nacional aproveitaram as brechas da lei para aprovar medidas que elevaram os gastos sociais e ofereceram suporte a setores econômicos em dificuldades. As vacinas contra a covid-19 foram adquiridas com o suporte de instituições como a Fiocruz, o Instituto Butantan e o Ministério da Saúde. A vacina de Oxford/AstraZeneca é fruto da colaboração entre essas instituições. Além de assegurar vacinas para a população brasileira, tal encomenda envolveu a transferência de tecnologia para a Fiocruz, evidenciando um esforço no sentido de assegurar autonomia tecnológica para o país.

Essas respostas indicam que, mesmo com um rigoroso marco fiscal, a mobilização política e institucional conseguiu minimizar os impactos em momentos de colapso social. É relevante questionar o que teria ocorrido

sem a pandemia como justificativa. Argumenta-se que, em épocas de recessão ou aumento da pobreza, na ausência de gatilhos legais para flexibilizar o teto, o NRF não atuaria como um freio ao Estado. É fundamental entender que o NRF vai além de uma norma contábil; é um instrumento que reestrutura as prioridades do orçamento público, cuja rigidez pode afetar os direitos sociais garantidos pela Constituição de 1988.

3. Reforma Trabalhista de 2017: desproteção em nome da modernização

Outra das medidas implementadas ainda no governo Temer foi a denominada Reforma Trabalhista de 2017. Tal reforma atende ao *lobby* de associações empresariais e encontra respaldo em parte da teoria econômica como proposta para geração de empregos a partir da flexibilização das relações de trabalho. Defende-se aqui que o andamento da flexibilização da legislação trabalhista foi um dos fatores que, do ponto de vista econômico, angariaram apoio dentro da classe empresarial para o *impeachment* de Dilma Rousseff. Desse modo, nos próximos parágrafos, abordaremos os pontos tratados na Reforma, os argumentos favoráveis à sua implementação e o respaldo teórico para tal e, finalmente, uma visão crítica a tais medidas.

A aprovação das Leis n. 13.429 — que alterou dispositivos da lei que dispunha sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas — e n. 13.467 — que alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) —, ambas de 2017, teve como objetivo exatamente promover tal flexibilização. Seu conjunto foi denominado como Reforma Trabalhista, com argumentos sobre a necessidade de se modernizar a CLT para adequá-la e adaptá-la ao cenário competitivo atual e, portanto, às novas condições sobre as quais operam a relação capital-trabalho.

Dentre as alterações na CLT resultantes da Reforma, no âmbito econômico, destacam-se:

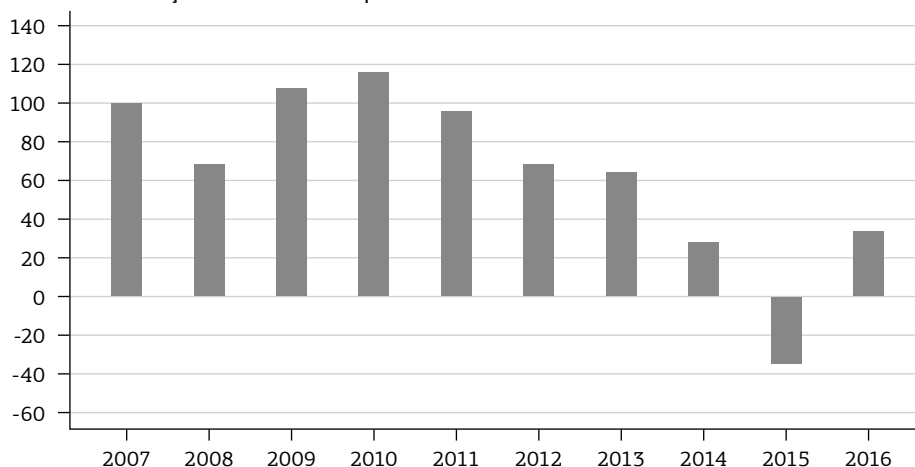
1. Contratos de caráter temporário: permissão para contratação por 180 dias, prorrogáveis por mais 90 dias.

2. Terceirização irrestrita, inclusive das atividades-fim.
3. Contratos intermitentes, caracterizados pela alternância entre períodos de trabalho e inatividade.
4. Predominância do negociado sobre o legislado.

A partir desses mecanismos, observa-se que a Reforma caminha na direção da precarização e do aumento da insegurança do trabalhador, além da intensificação das expressões da precarização do trabalho, embora sua defesa enfatize a redução de custos e o estímulo à geração de empregos.

A queda da lucratividade das empresas, decorrente da desaceleração econômica da década de 2010, ampliou a pressão do setor empresarial por redução de custos e maior flexibilidade nas relações de trabalho. Nesse contexto, as propostas de flexibilização ganharam respaldo em correntes da teoria econômica convencional, segundo as quais o desemprego decorre de rigidezes no mercado de trabalho. Assim, a redução de custos trabalhistas e a flexibilização institucional seriam condições para a retomada do investimento e do emprego.

Gráfico 1. Evolução do lucro das empresas industriais no Brasil — índice 2007 = 100



Fonte: elaboração própria a partir da PIA/IBGE.

A queda da lucratividade das empresas em virtude da desaceleração da economia brasileira na década de 2010 (como pode ser observado no Gráfico 1) resultou em uma pressão maior do setor empresarial sobre o governo Dilma no que se refere à redução de seus custos, argumentando que somente dessa maneira seria possível retomar o investimento e a geração de empregos. Assim, o primeiro mandato de Dilma Rousseff foi marcado por políticas de desonerações fiscais para o setor produtivo da economia, visando exatamente à reativação da atividade econômica. Contudo, os resultados ficaram aquém do esperado, o argumento das associações empresariais passou a se respaldar na necessidade de se reduzir de forma permanente os custos envolvidos na contratação de trabalhadores e conferir maior flexibilidade às relações de trabalho.

Evidentemente, a propaganda em defesa da Reforma Trabalhista não enfatizou os benefícios para as empresas, mas a necessidade de modernização da CLT para possibilitar a geração de empregos, em um cenário de desaceleração da criação de postos de trabalho em 2015 e posterior destruição de vagas em 2016 e 2017.

As propostas de flexibilização encontram respaldo para sua defesa em algumas correntes de pensamento em teoria econômica, para as quais essa maior flexibilidade viria acoplada à geração de mais postos de trabalho. Defensores da reforma alegavam que a redução de custos trabalhistas tornaria as empresas mais competitivas, estimulando o investimento e o emprego. O argumento se amparava em correntes econômicas convencionais: para a teoria neoclássica e, em versão atualizada, para os novo-keynesianos, o desemprego involuntário decorre de rigidezes do mercado de trabalho, como salário-mínimo, encargos e poder sindical. Assim, maior flexibilidade seria condição para a elevação do nível de emprego.

A crítica a esse raciocínio, já presente em Keynes (1992), sustenta que o emprego não é determinado no próprio mercado de trabalho, mas por decisões anteriores de valorização do capital e de produção. Ou seja, flexibilizar direitos não garante mais empregos, apenas transfere riscos para os trabalhadores. No Brasil, a reforma acentuou a precarização,

sem comprovação de impactos positivos relevantes sobre a criação de postos formais.

4. EC n. 103/2019: a Previdência Social sob o imperativo do mercado

A Reforma da Previdência assume corpo na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 287, sob Michel Temer, e atinge sua forma mais “bem-acabada” com a PEC n. 6/2019, encabeçada pelo ministro da Economia, Paulo Guedes, e apresentada em fevereiro de 2019 ao Congresso Nacional por Jair Bolsonaro.

Bolsonaro angariou a seu favor uma renovação do campo conservador no Parlamento brasileiro a partir das eleições de 2018, adquirindo força suficiente para aprovar a PEC n. 6/2019 menos de nove meses após a entrega da proposta ao Legislativo, ainda que com importantes alterações em relação ao texto original. Nesse contexto, a Reforma da Previdência do pós-*impeachment* (ou da fase de restauração neoliberal plena, conforme defendemos neste artigo) foi promulgada em 12 de novembro de 2019 e, em linhas muito gerais, altera regras de cálculo e de concessão de aposentadorias e pensões, tanto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos federais, posto que a previdência de estados e municípios não foi incluída na Reforma.

A Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), desde os anos 1990, calcula os dados da Seguridade Social de acordo com todas as fontes de receitas e os procedimentos determinados pela Constituição. Os resultados consolidados em ANFIP (2019) mostram que apenas a partir de 2016 é que a Seguridade Social passa a apresentar déficits (de R\$ 54.421 milhões em 2016, R\$ 56.764 milhões em 2017 e R\$ 53.889 milhões em 2018). Antes disso, a Seguridade foi sempre superavitária, mesmo com a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e com as desonerações tributárias concedidas pelos diferentes

governos — algo que, obviamente, reduz os recursos disponíveis para gastos com saúde, assistência e previdência (os três pilares da Seguridade Social, organizados sob um mesmo e único orçamento).

O que engrossa o discurso do déficit da Previdência é, de acordo com Fagnani (2019, p. 78), o fato de o governo não contabilizar como receita previdenciária as contribuições do Estado, mas apenas as contribuições de trabalhadores e empregadores, ferindo o sistema tripartite de financiamento da Seguridade tal como definido na Constituição. Quando o governo propala a existência de um rombo de R\$ 85 bilhões nas contas da Previdência em 2015, além de não incluir os aportes devidos pelo Estado, esquece-se de computar os R\$ 63 bilhões capturados pela DRU e os R\$ 158 bilhões de desonerações e renúncias fiscais concedidos nesse mesmo ano (Fagnani, 2019, p. 79). E ainda que o período 2016-2018 apresente déficit nas contas da Seguridade, não se deve de modo algum atribuí-lo a qualquer dificuldade estrutural ou incapacidade de sustentação do sistema tal como se apresentava. Trata-se de algo conjuntural, resultante da desaceleração econômica iniciada em 2014, convertendo-se em recessão, com forte elevação do desemprego (que atingiu cerca de 12% em 2016 e permaneceu em patamar elevado, em torno de 11,9% em 2019, segundo dados da PNAD Contínua/IBGE), queda de receitas e lucros das empresas e, conseqüentemente, compressão relativa da arrecadação vinculada à Seguridade.

Uma investigação atenta e honesta sobre as contas públicas faz saltar aos olhos que o nó fiscal são os juros. Nesta rubrica o país gastou, em média, 6% do PIB ao ano entre 2016 e 2018, o que equivale a aproximadamente R\$ 400 bilhões/ano, montante mais de duas vezes superior ao alegado déficit da Previdência, que, nos cálculos questionáveis do governo, teria chegado a R\$ 195 bilhões em 2018. Com um agravante. Juros beneficiam fundos especulativos, bancos, corporações não financeiras e pessoas com elevado nível de renda, enquanto a Previdência alcança cerca de 28 milhões de pessoas e, desse total, 23,3 milhões ganham apenas um salário-mínimo (Gentil, 2019).

Em 2015, o gasto com juros (R\$ 502 bilhões) foi superior aos gastos com o Regime Geral de Previdência Social (R\$ 436 bilhões) — 8,5% e 7,5% do PIB, respectivamente. O primeiro beneficia algumas centenas de rentistas, enquanto o segundo beneficia diretamente mais de 30 milhões de aposentados e pensionistas de baixa renda. Se cada um deles tiver mais dois membros na família, são cerca de 90 milhões beneficiados direta e indiretamente (Fagnani, 2019, p. 61).

Todo o alarde em torno da necessidade inadiável da reforma tem, portanto, outra óbvia razão de ser: não interessa ao projeto neoliberal a sustentação do pacto social de 1988. Por mais contraditório que pareça, a Reforma da Previdência se coloca como uma espécie de política pública de desoneração do Estado; uma política pública de destruição da mais importante forma de garantia de proteção social do país.

Em nome desse projeto, o texto da EC n. 103 adiciona ao tempo de contribuição uma idade mínima para a aposentadoria (62 anos para mulheres e 65 para homens, do setor privado ou do serviço público federal). Isso leva a um aumento no tempo exigido para a aposentadoria, ampliando o período de contribuição, que será também elevada em virtude do aumento das alíquotas para aqueles com renda acima do teto do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Considerando essa combinação, limita-se a possibilidade de os trabalhadores se aposentarem com 100% da média de todos os salários (sem exclusão dos 20% mais baixos, como até então se praticava). Para que isso seja possível, mulheres devem contribuir por 35 anos e homens por 40 anos. Além disso, houve redução nos valores das pensões por morte e da aposentadoria por incapacidade permanente.

No que se refere ao RPPS, uma vez que o diagnóstico oficial atribui aos gastos com pessoal (salários e aposentadorias de servidores públicos federais) a pecha de principal motor das despesas supostamente excessivas dos governos do PT, a EC n. 103 estende para todos os servidores, que ainda não adquiriram condições de aposentadoria, as regras estabelecidas para aqueles que ingressaram no serviço público federal depois

de 2012: a emenda fixa o teto de aposentadoria no mesmo nível do RGPS (hoje em R\$ 5.839,45), o que implica a necessidade de contribuição com a previdência complementar caso o servidor deseje uma aposentadoria maior. Além disso, são introduzidas alíquotas maiores para faixas salariais superiores, significando uma redução indireta dos salários. E mais: afastamentos de servidores públicos por licença-maternidade ou incapacidade serão pagos pelo órgão no qual o servidor é lotado e não mais pela Previdência.

Dois desdobramentos já podem ser vislumbrados a partir dessas medidas: (i) a Reforma da Previdência tende a empurrar as pessoas para a previdência complementar, fortalecendo o sistema privado de previdência; e (ii) para a grande maioria da população (vinculada ao RGPS), a reforma logrará aquilo que está expresso em *Uma ponte para o futuro*¹ (PMDB, 2015) e de que já tratamos anteriormente: manter as pessoas mais tempo de suas vidas trabalhando e contribuindo e menos tempo aposentadas; forçar para que as pessoas não se aposentem. E aqui Sayad (2019, n. p.) nota a mais crucial das ironias, que vincula a reforma previdenciária à trabalhista: “[n]ão faz sentido exigir anos de contribuição quando o mercado de trabalho vai ser radicalmente alterado — com robotização, precarização”.

Podemos acrescentar aqui outros elementos importantes da Reforma da Previdência. Um primeiro a ser destacado é a exigência de que as receitas e as despesas da Seguridade Social sejam apresentadas em rubricas específicas no que se refere à saúde, à assistência e à previdência, o que desfaz o mecanismo de financiamento previsto na Constituição, o qual garantia uma espécie de solidariedade entre as três áreas da Seguridade por meio de uma distribuição harmoniosa dos recursos. Outro

¹ Trata-se de documento programático elaborado pela Fundação Ulysses Guimarães, vinculada ao PMDB (atual MDB), divulgado em outubro de 2015, no contexto da crise econômica e política. O texto apresenta um conjunto de diretrizes de política econômica centradas no ajuste fiscal, na revisão das vinculações orçamentárias, na reforma da previdência e na ampliação do papel do setor privado como indutor do crescimento.

ponto-chave é a desconstitucionalização de uma série de regras presentes em ambos os regimes (RGPS e RPPS). Essa estratégia tem o fito de facilitar mudanças, posto que, adquirindo *status* de lei complementar e não de cláusula constitucional, as exigências em termos de votos no Parlamento brasileiro são reduzidas.

Conclusões

A investigação realizada ao longo deste artigo confirmou a hipótese inicial de que as reformas promovidas pelos governos de Michel Temer e de Jair Bolsonaro — em particular, o NRF (EC n. 95/2016), a Reforma Trabalhista (2017) e a Reforma da Previdência (2019) — aceleraram a metamorfose neoliberal do Estado brasileiro, tornando-o cada vez mais submisso ao capital financeiro. Para além das respostas técnicas à chamada “crise fiscal”, essas reformas representam um projeto político-ideológico de reestruturação institucional, diminuem a função redistributiva do Estado, fragilizam a proteção social e comprometem o enfrentamento das desigualdades estruturais.

Ao contrário dos governos do PT, que tentaram equilibrar as recomendações de ajuste fiscal com a continuidade das políticas sociais, a fase que começou com o *impeachment* de Dilma Rousseff estabelece uma agenda neoliberal clara e firme. Nos governos Temer e Bolsonaro, essa tensão foi eliminada, sendo substituída por um ambiente institucional em que a austeridade, a desregulamentação e a privatização são consideradas não apenas necessárias, mas também inquestionáveis. As reformas em questão são fundamentais, pois desconstitucionalizam os direitos sociais, deslocam responsabilidades do Estado para o mercado e incentivam a competição entre indivíduos.

Essa interpretação é corroborada pelos dados orçamentários deste estudo e pelas análises da pesquisa. Mesmo com o aumento temporário das despesas em 2020 devido à pandemia, os anos seguintes não mostraram um compromisso contínuo com o investimento em gastos

sociais. Assim, os resultados deste estudo evidenciam o agravamento das condições de vida, o aumento das desigualdades e a diminuição da capacidade do Estado de promover o desenvolvimento nacional.

Argumenta-se aqui que as contribuições do artigo se circunscrevem principalmente à economia política do desenvolvimento, ao oferecer uma perspectiva integrada sobre o desmantelamento do Estado social brasileiro em meio à financeirização. É preciso enfatizar que esse processo não se trata de um mero subproduto da crise institucional ou econômica, mas de uma ação estratégica de uma classe que busca transformar o Estado em um promotor da acumulação privada, retirando suas funções de proteção e promoção social.

Esta pesquisa também abre caminhos para futuras investigações. Uma primeira estratégia é considerar outras reformas estruturais que aconteceram no mesmo período, como a diminuição da Petrobras e sua subordinação à lógica de maximização do valor para os acionistas, o afastamento do BNDES como agente de desenvolvimento estratégico, a privatização da Eletrobras e a autonomia do Banco Central. Essas ações promovem ainda mais a fragmentação e o desmonte do Estado como agente planejador da economia. A segunda perspectiva se refere a uma crítica sobre até que ponto o governo Lula III é capaz — ou não — de se desvincular das limitações que os ciclos políticos anteriores impuseram. Essa agenda é essencial para discernir os limites e as possibilidades de reconstituição de um projeto nacional fundamentado na justiça social, na soberania e na democracia substantiva.

Referências

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). *Análise da seguridade social em 2018*. Brasília, DF: ANFIP, 2019.

BEHRING, E. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, I. et al. (org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998*. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003*. Modifica os artigos 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal e revoga o artigo 8º da Emenda Constitucional n. 20, de 1998. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 2003.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016*. Institui o Novo Regime Fiscal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 16 dez. 2016.

BRASIL. Lei n. 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 31 mar. 2017.

BRASIL. *Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017*. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, n. 8.036, de 11 de maio de 1990, e n. 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 14 jul. 2017.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019*. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Senado Federal, 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Painel do Orçamento Federal* — SIOP. Brasília, 2026. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true. Acesso em: 25 mar. 2026.

BRITTO, A. L. Neoliberal changes and perspectives for financialization in the management of Brazil's water and sanitation services. *Geoforum*, v. 160, p. 104220, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2023.104220>.

CARVALHO, L. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

ERBER, F. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 1, p. 31-55, 2011.

FAGNANI, E. *A política social do governo Lula (2003-2006): perspectiva histórica*. Campinas: Editora Unicamp, 2011. (Texto para discussão, n. 192).

FAGNANI, E. Austeridade e seguridade: a destruição do marco civilizatório brasileiro. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. de (org.). *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 57-82.

FAGNANI, E. *Previdência: o debate desonesto*. São Paulo: Contracorrente, 2019.

GENTIL, D. L. A falácia dos argumentos em defesa da reforma. *Le Monde Diplomatique Brasil*, n. 141, 2 abr. 2019. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-falacia-dos-argumentos-em-defesa-da-reforma/>. Acesso em: 25 mar. 2026.

GENTIL, D.; HERMANN, J. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. *Economia e Sociedade*, v. 26, n. 3, p. 793-816, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n3art9>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Industrial Anual* — Empresa (PIA-Empresa). Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9042-pesquisa-industrial-anual.html>. Acesso em: 25 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)*. Rio de Janeiro: IBGE, vários anos. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pnad-continua.html>. Acesso em: 4 maio 2026.

KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1992.

LOPREATO, F. L. C. *Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma*. Brasília, DF: Ipea, 2015. (Texto para discussão, n. 2.039). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2039.pdf. Acesso em: 25 mar. 2026.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PMDB). *Uma ponte para o futuro*. Brasília, 29 out. 2015.

RANGEL, L. A. *Aspectos distributivos do regime de previdência dos servidores públicos*. Brasília, DF: Ipea, 2011. (Texto para discussão, n. 1.617).

RIBEIRO, C. G.; LOURAL, M. S.; AMARAL, M. S. Neoliberalismo reloaded: contrarreformas para barrar o social-liberalismo estatal dos governos PT. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 25., 2020, Salvador. *Anais...* Salvador: SEP, 2020. Disponível em: https://www.sep.org.br/01_sites/01/index.php/enep2/trabalhos-aprovados. Acesso em: 25 mar. 2026.

SAAD-FILHO, A. Brazilian democracy facing authoritarian neoliberalism. *Revista Direito e Práxis*, v. 18, n. 1, p. 113-129, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2021/54100>.

SAYAD, J. Ar fresco: o artigo do André. *Blog Gilvan Melo*, 15 mar. 2019. Disponível em: <https://gilvanmelo.blogspot.com/2019/03/joao-sayad-ar-fresco-o-artigo-do-andre.html>. Acesso em: 25 mar. 2026.

SOUSA JÚNIOR, J. C. L. da S.; RODRIGUES, A. C. Fontes de custeio da seguridade social: as contribuições e receitas da União. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO, 3., 2019, Santos. *Anais...* Santos: Universidade Santa Cecília, 2019. p. 486-489.

Declaração de disponibilidade de dados:

Neste artigo, nenhum dado de pesquisa foi gerado ou utilizado.

Sobre os autores

CÁSSIO GARCIA RIBEIRO – Doutor em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor associado da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia/MG, Brasil.

E-mail: cassiogarcia@ufu.br

MARCELO SARTORIO LOURAL – Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor adjunto da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia/MG, Brasil.

E-mail: marcelo.loural@ufu.br

MARISA SILVA AMARAL – Doutora em Economia pela Universidade de São Paulo. Professora Associada da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia/MG, Brasil.

E-mail: msamaral@ufu.br