



**LUCAS SALVADOR ANDRIETTA**

**A MERCANTILIZAÇÃO DO SISTEMA  
PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO (1988-2014)**

**CAMPINAS  
2015**





**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**

**LUCAS SALVADOR ANDRIETTA**

**A Mercantilização do Sistema Previdenciário Brasileiro  
(1988-2014)**

**Prof. Dr. Eduardo Fagnani– orientador**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Economia Social e do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Economia Social e do Trabalho.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL  
DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELO ALUNO LUCAS  
SALVADOR ANDRIETTA E ORIENTADA PELO PROF.  
DR. EDUARDO FAGNANI.

---

Orientador

**CAMPINAS**  
**2015**

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca do Instituto de Economia  
Mirian Clavico Alves - CRB 8/8708

An28m Andrietta, Lucas Salvador, 1988-  
A mercantilização do Sistema Previdenciário Brasileiro (1988-2014) / Lucas Salvador Andrietta. – Campinas, SP : [s.n.], 2015.

Orientador: Eduardo Fagnani.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Previdência Social. 2. Previdência privada. 3. Fundos de pensão. 4. Política social. 5. Neoliberalismo. I. Fagnani, Eduardo, 1955-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** La mercantilización del Sistema de Pensiones Brasileño (1988-2014)

**Palavras-chave em inglês:**

Social Security

Private pension

Pension funds

Social policy

Neoliberalism

**Área de concentração:** Economia Social e do Trabalho

**Titulação:** Mestre em Desenvolvimento Econômico

**Banca examinadora:**

Eduardo Fagnani [Orientador]

Andréia Galvão

Dênis Maracci Gimenez

**Data de defesa:** 24-02-2015

**Programa de Pós-Graduação:** Desenvolvimento Econômico



## DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

LUCAS SALVADOR ANDRIETTA

# A Mercantilização do Sistema Previdenciário Brasileiro (1988-2014)

Defendida em 24/02/2015

COMISSÃO JULGADORA

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Eduardo Fagnani", is positioned above the name.

Prof. Dr. EDUARDO FAGNANI  
Instituto de Economia / UNICAMP

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Andréia Galvão", is positioned above the name.

Profa. Dra. ANDRÉIA GALVÃO  
IFCH / UNICAMP

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Denis Maracci Gimenez", is positioned above the name.

Prof. Dr. DENIS MARACCI GIMENEZ  
Instituto de Economia / UNICAMP



## Agradecimentos

Este trabalho foi realizado durante um longo período de três anos. Para mim, o mestrado representou um intenso período de formação, pessoal e acadêmica. Esta dissertação foi o resultado de um exercício de pesquisa e escrita que, com certeza, foi mais importante pelo processo que significou do que pelo resultado que agora se apresenta.

Por isso, os agradecimentos que quero fazer vão muito além da participação direta ou indireta neste trabalho. Agradeço a todos que fizeram desta fase de minha vida um período tão rico em experiências e possibilidades de amadurecimento. Acima de tudo, por todos que ajudaram a dar sentido às minhas escolhas e deram tantas cores e tons à monotonia que a atividade acadêmica pode – mas não deve – representar.

Agradeço à Capes e ao Instituto de Economia, por terem garantido as condições materiais para a realização de todo o mestrado.

Aos funcionários do Instituto de Economia – e também aos trabalhadores a quem esse *status* é negado – que, mesmo de forma invisível, são os responsáveis por garantir condições excelentes de trabalho para os alunos e uma companhia sempre prazerosa. Agradeço especialmente aos funcionários do CEDOC, do CESIT e das Secretarias de Graduação e Pós-Graduação do Instituto de Economia, pelo cuidado, a competência, a disponibilidade e a simpatia permanentes.

Agradeço a Eduardo Fagnani, por ter acompanhado o trabalho como orientador e pelas conversas sempre empolgadas e francas. Admiro a sua capacidade de manter-se aberto ao debate e, sobretudo, de manter-se fechado a certas etiquetas e hipocrisias que abundam no meio acadêmico e tanto prejudicam a construção de uma universidade viva e inclusiva.

Agradeço à Profa. Andréia Galvão e ao Prof. Dênis Gimenez, pelas contribuições essenciais que deram ao trabalho, tanto na qualificação, quanto na defesa. Também aos professores José Dari Krein, Sebastião Ferreira da Cunha, Eduardo Mariutti, Denise Lobato Gentil, Nelson Rodrigues dos Santos e Lício da Costa Raimundo pelas sugestões informais ao longo da execução do trabalho.

Agradeço aos colegas integrantes do Grupo de Pesquisas em Relações de Trabalho e Sindicalismo, pela oportunidade de aprofundar os estudos sobre nossos temas comuns e também de discutir nossos próprios trabalhos, sempre com grande amizade e respeito. Agradeço especialmente à nossa querida amiga, irmã e professora Rita, uma unanimidade em simpatia, entrega, carinho e competência.

Aos bravos guerreiros do Grupo de Estudos em Nacionalismo, Ideologia e Imperialismo (GENII), pelas enormes contribuições à minha formação e pelas discussões animadas e livres. Que possamos continuar os trabalhos, mesmo distantes uns dos outros, sempre com o mesmo espírito rebelde, desconfiado e tolerante.

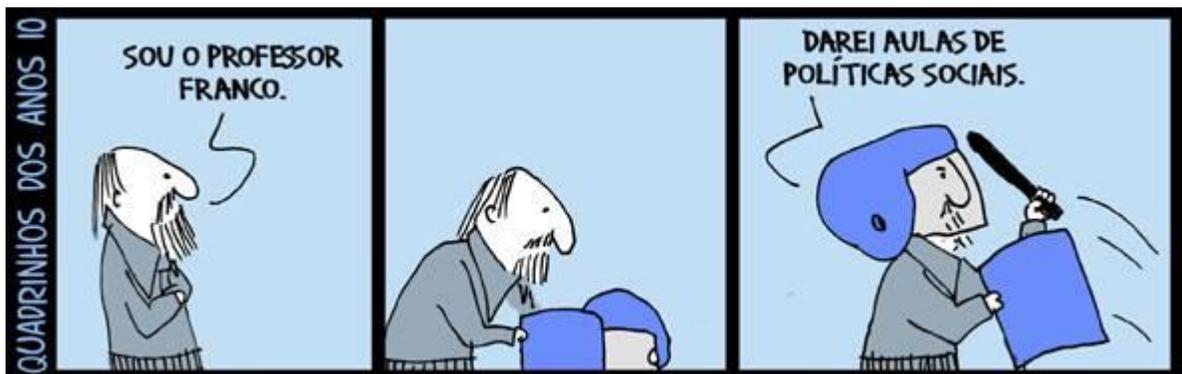
Agradeço aos amigos – novos e antigos, jovens e velhos – pela presença diária, deliciosa e imprescindível, que excede em muito a rotina e os assuntos acadêmicos. Citá-los nominalmente seria exaustivo e, seguramente, incompleto. Guardarei a energia para retribuí-los pessoalmente com a sinceridade e o afeto que tive a alegria de receber de vocês. Considero-me privilegiado por isso.

Agradeço aos meus pais pelo apoio irrestrito e respeitoso às minhas escolhas, mesmo quando nossas expectativas e opiniões divergem. E também a toda a família – melhor agora, cheia de crianças maravilhosas – que sempre me enche de carinho, mesmo que nos encontremos tão raramente.

Por fim, agradeço à Anne, por compartilharmos tanto.

“Nunca ninguém deveria trabalhar (...)  
Isso não significa que tenhamos que desistir de fazer coisas.”  
*Bob Black, A Abolição do Trabalho*

“Me repugna a injustiça  
e suspeito dessa dança democrática.”  
*Pedro Lemebel, Falo Por Minha Diferença*



*André Dahmer, Quadrinhos dos Anos 10*



## Resumo

Os governos do Partido dos Trabalhadores, nos últimos três mandatos, apoiaram-se sobre um discurso em que a dimensão social assumiu um papel central, o que foi corroborado por uma inflexão real de alguns indicadores macroeconômicos, do mercado de trabalho e do resultado de algumas políticas públicas. O objetivo desta dissertação é demonstrar que, apesar disso, o sistema previdenciário brasileiro tem passado por um processo de mercantilização. A desestruturação das bases institucionais da previdência pública, cujos princípios estão esboçados na Constituição de 1988, tem provocado grandes mudanças em suas regras de acesso e em seu padrão de financiamento. Simultaneamente, o fenômeno da previdência complementar, especialmente em sua modalidade aberta, tem se expandido de maneira acentuada. No primeiro capítulo, buscamos qualificar o que se entende por mercantilização da previdência brasileira, a partir de uma perspectiva mais longa sobre a evolução dos sistemas de proteção social; dos dados disponíveis sobre o sistema previdenciário brasileiro; e dos dados sobre a população brasileira. O segundo capítulo tem por objetivo demonstrar como foi possível, do ponto de vista formal, chegar a uma definição constitucional de seguridade social inclusiva e abrangente em 1988, aparentemente “na contra-mão do mundo”. O terceiro capítulo mapeia os interesses sobre a questão previdenciária desde o governo Collor até o período recente, para mostrar como foram articuladas e viabilizadas as várias reformas e entraves à realização daquele projeto. Conclui-se que o processo de mercantilização do sistema previdenciário brasileiro não foi revertido e, pelo contrário, aprofundou-se nos últimos anos.

**Palavras-chave:** Previdência Social; previdência privada; fundos de pensão; mercantilização; política social; neoliberalismo



## **Abstract**

The last three presidential terms of the Workers Party (PT) were based on a platform within which the social dimension plays a key role. This was supported by an actual turn around of some macroeconomic indicators, the labor market dynamics and results achieved by some public policies. The purpose of this dissertation is to demonstrate that, despite of this inflection, the Brazilian welfare system is suffering a continuous process of commodification. The dismantling of public welfare institutional foundations – whose principles are outlined by the 1988 Federal Constitution – produced wide changes in the access rules and funding pattern. Simultaneously, supplementary pension plans, especially in the open market form, has expanded markedly. The first chapter clarifies what is meant by welfare commodification in Brazil: from a broader perspective on the evolution of modern social protection systems; from the available welfare system data; and from populational data. The second chapter explains how has it been possible to achieve, in formal terms, an extensive and inclusive definition of social security in 1988, apparently in the opposite direction of the rest of the world. The third chapter maps the interests on the welfare issue since Collor administration to date, examining how were reforms articulated and enabled, preventing the former social security project to be fully implemented. This work concludes the welfare commodification process was not reversed and, instead, it has deepened recently.

**Keywords:** Social Security; private pension; pension funds; commodification; social policy; neoliberalism



## Lista de Abreviaturas

AEPS	Anuário Estatístico da Previdência Social
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEBES	Centro Brasileiro de Estudos de Saúde
CEMARX	Centro de Estudos Marxistas Unicamp
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONCLAP	Conferência Nacional das Classes Produtoras
CPMF	Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EAPC	Entidades Abertas de Previdência Complementar
EFPC	Entidades Fechadas de Previdência Complementar
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEA-USP	Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIERJ	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNPS	Fórum Nacional da Previdência Social
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IE-UNICAMP	Instituto de Economia da Unicamp
IFCH-UNICAMP	Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social

IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IUPERJ	Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
LOPS	Lei Orgânica de Previdência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MP	Medida Provisória
MPS	Ministério da Previdência Social
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OMC	Organização Mundial do Comércio
OSS	Orçamento da Seguridade Social
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBC	Período Básico de Cálculo
PDS	Partido Democrático Social
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGBL	Plano Gerador de Benefício Livre
PIA	População em Idade Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PJ	Pessoa Jurídica
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PREVIC	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC-RJ	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPC	Regimes de Previdência Complementar
RPPS	Regimes Próprios de Previdência Social
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TD	Texto para Discussão
UCAM	Universidade Cândido Mendes
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas

USP  
VGBL

Universidade de São Paulo  
Vida Gerador de Benefício Livre



## Lista de Tabelas

Tabela 1 - Participação dos idosos na população brasileira (2000 e 2010) – em habitantes (mil) e % .....	57
Tabela 2 - Participação dos idosos nos decis de renda domiciliar per capita.....	60
Tabela 3 - Distribuição dos idosos por posição no domicílio e estratos de renda domiciliar per capita.....	62
Tabela 4 - Idosos sem renda própria por estrato de renda domiciliar per capita (2000 e 2010) – em %.....	63
Tabela 5 - Participação dos idosos na população e na massa de rendimentos total (2000 e 2010) – em % .....	65
Tabela 6 - Massa de rendimentos e rendimento médio da população idosa por fonte de renda (2000 e 2010) – em R\$ mil e em R\$ .....	66
Tabela 7 - Idosos que trabalham, se recebem rendimento de trabalho e aposentadoria.....	67
Tabela 8 - Fluxo de caixa do INSS (1994 a 2006) – valores correntes em R\$ mil .....	118
Tabela 9 - Resultado da Seguridade Social (1995 a 2006) – valores correntes em R\$ milhões .	120
Tabela 10 - Desvinculação de receitas da Seguridade social (1995 a 2006) - valores correntes em R\$ milhões.....	121



## Lista de Figuras

Figura 1 - Quantidade de benefícios do INSS por faixa de valor (2010-2013) - % Acumulada...	42
Figura 2 - Piso, teto e benefício médio do INSS (1994-2012) - em Salários Mínimos e R\$ de jul/2013.....	44
Figura 3 - Valor médio das aposentadorias concedidas (1994-2011) – em R\$ de jul/2013.....	45
Figura 4 - Evolução dos ativos sob gestão das EFPCs (em R\$ milhões).....	51
Figura 5 - Evolução dos planos PGBL e VGBL - Ativos sob gestão (2002-2012) - em R\$ milhões .....	53
Figura 6 - Crescimento Anual dos Ativos de Entidades de Previdência (2006-2012) - Variação Real % .....	53
Figura 7 - População Economicamente Ativa por Grupos de Idade (1991, 2000 e 2010) – em % .....	56
Figura 8 - Estrutura etária brasileira relativa, por sexo e idade (1940/2050).....	57
Figura 9 - População por grupo de idade e Razão de dependência (1980 - 2050)* .....	58
Figura 10 - População por grupo de idade (1980 - 2050)*.....	59
Figura 11 - Distribuição dos Idosos por Decil de Renda Domiciliar per Capita.....	61
Figura 12 - Distribuição dos idosos sem renda própria por estrato de renda domiciliar per capita (2000 e 2010) – em % .....	64
Figura 13 - Idosos que trabalham por faixa de idade (2000 e 2010) – em %.....	66
Figura 14 - Aposentados por decil de renda domiciliar per capita entre a população idosa (2000 e 2010) – em %.....	68



# Sumário

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	<b>VII</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>XI</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>XIII</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b> .....	<b>XV</b>
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	<b>XIX</b>
<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	<b>XXI</b>
<b>SUMÁRIO</b> .....	<b>XXIII</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>1 O QUE SE ENTENDE POR MERCANTILIZAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO</b> .....	<b>11</b>
1.1 A MERCANTILIZAÇÃO DE TUDO – E DA PREVIDÊNCIA .....	13
1.2 SINTOMAS DA MERCANTILIZAÇÃO NO BRASIL: TENDÊNCIAS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO .....	39
1.3 SINTOMAS DA MERCANTILIZAÇÃO NO BRASIL: DADOS POPULACIONAIS .....	54
1.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS: DESMERCANTILIZAR APENAS A PREVIDÊNCIA? .....	68
<b>2 UM MARCO INICIAL POSSÍVEL: A PREVIDÊNCIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988</b> .....	<b>73</b>
2.1 O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	75
2.2 A VIABILIZAÇÃO DO PROJETO REFORMISTA DURANTE A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA .....	79
2.3 ORIGENS E TRAJETÓRIA DO PROJETO REFORMISTA APROVADO EM 1988 .....	94
2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS: NA CONTRA-MÃO DO MUNDO? .....	98
<b>3 O SENTIDO DO PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO (1989 A 2014)</b> .....	<b>101</b>
3.1 O PROJETO NEOLIBERAL NO BRASIL E A QUESTÃO PREVIDENCIÁRIA .....	103
3.2 REFORMAS TRUNCADAS: AJUSTE FISCAL E DESCONSTRUÇÃO DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS .....	123
3.3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003: FUNDOS DE PENSÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS E INFLEXÃO SINDICAL .....	131
3.4 A DESONERAÇÃO DOS ENCARGOS SOCIAIS – APENAS PARA OS EMPREGADORES .....	140
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONTINUIDADE E APROFUNDAMENTO</b> .....	<b>148</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>157</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>167</b>
ANEXO A – SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO ORIGINAL .....	167
ANEXO B – REGRA DE CÁLCULO DAS APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO DO RGPS .....	171



## Introdução

Nas últimas décadas, a Previdência Social brasileira vêm passando por um processo de desestruturação de suas bases institucionais. Estas bases têm como referência os princípios escritos na Constituição de 1988, que contém uma definição de seguridade social inclusiva e abrangente. Desde então, esta legislação vem sendo reformada sob orientação do pensamento neoliberal. Por outro lado, a concepção de cidadania esboçada na constituição continua como forte ponto de referência para os diversos movimentos sociais que adotaram, desde a década de 1990, uma postura defensiva frente ao desmonte da seguridade social.

No plano da política institucional, o debate sobre a seguridade social está predominantemente marcado por duas visões. De um lado, um paradigma social-democrata, que está embutido, com maior ou menor ênfase, nas vertentes do projeto desenvolvimentista que, no entanto, encontra sérios limites para resgatar os princípios reformistas de 1988. De outro, um paradigma neoliberal, que cuida de denunciar os excessos do gasto público e defende alternativas privadas de provimento de direitos sociais. Este segundo projeto orientou declaradamente os governos federais da década de 1990 e segue, em grande medida, submetendo as ações dos governos do Partido dos Trabalhadores, apesar das tensões que se pode reconhecer no seu interior.

As proposições de reforma apoiadas por ambos os lados variam dentro de uma grande gama de modelos de política social. Isso se reflete em boa parte das discussões acadêmicas, parlamentares e midiáticas, sob a forma dos parâmetros que regulam o padrão de financiamento e as regras de acesso de cada cidadão aos serviços e benefícios de saúde, previdência, assistência, educação, transporte, habitação, saneamento, etc.

A partir dos anos de lulismo<sup>1</sup>, a dimensão social agregada ao discurso governamental se sustentou pelos resultados de algumas políticas que representaram, sob a ótica econômica, uma inflexão em relação aos governos anteriores – como, por exemplo, os indicadores do mercado de trabalho, em especial os efeitos da política de valorização do salário mínimo e do aumento da

---

<sup>1</sup> Utilizamos essa expressão nos termos definidos por Singer (2012). Como um “pacto” entre interesses contraditórios, de caráter “conservador” que conseguiu articular um “reformismo fraco” em que, por um breve período, foram conjugadas medidas de manutenção da “estabilidade econômica” e “ações redistributivas patrocinadas pelo Estado”. Um dos elementos centrais dessa análise é a transição da base eleitoral do PT das “classes médias urbanas” para o subproletariado – grupo daqueles marginalizados no mundo do trabalho e do consumo, mas simultaneamente avesso à “ameaça de desordem representada pela esquerda”.

formalização. Como consequência disso, no âmbito das políticas sociais, observou-se a elevação do gasto federal, tanto na ampliação das transferências de renda da Seguridade Social (previdência, assistência e seguro-desemprego), quanto nos gastos para ampliar a oferta de serviços (como saúde e educação). Houve continuidade de políticas universais como o SUAS, o SUS, o FUNDEB, o PRONAF, por exemplo.

Não obstante muitas das reformas estruturais necessárias para reverter o ataque aos serviços sociais foram limitadas e as políticas universais, entre elas a previdência, permanecem ameaçadas. Além das profundas demandas canalizadas nas lutas pela reforma agrária, pelo direito à cidade, por uma reforma tributária progressiva, pela revisão da DRU, a revisão do pacto federativo, entre outras, segue na agenda a necessidade de reversão dos processos de privatização e mercantilização em vários níveis da oferta de bens e serviços públicos.

\*\*\*

Este trabalho se concentrará sobre a problemática específica da previdência. Apesar da escolha, não pretendemos reforçar a fragmentação setorial existente no debate sobre a proteção social no Brasil hoje. Pelo contrário, tentaremos reconhecer as tendências gerais que afetam o tema e podem em larga medida representar as condições gerais de outros setores - principalmente a saúde e a assistência social. Dentro dos limites deste trabalho, a escolha permitirá a abordagem mais detalhada das pressões concretas que vem incidindo sobre a proteção social nas últimas três décadas.

A “problemática da previdência” diz respeito a tudo aquilo que integra o Sistema Previdenciário Brasileiro. É comum dividi-lo em três compartimentos, a saber. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), engloba uma série de benefícios que protege os trabalhadores da iniciativa privada, autônomos e algumas categorias especiais. O sistema oferece, além das aposentadorias, outros benefícios pagos em situação de desemprego, doença, invalidez, entre outras pensões. Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) beneficiam os trabalhadores do setor público e são administrados pulverizadamente por cada órgão estatal e, para cada um, possui diferentes

regras. Os Regimes de Previdência Complementar (RPC) englobam várias modalidades de previdência privada, com contribuição voluntária de cada um dos seus participantes. Em geral, as entidades de previdência complementar se dividem em duas formas bastante distintas. As entidades “abertas” são em geral planos oferecidos por bancos e seguradoras para o público em geral, através de um contrato com regras pré-estabelecidas para contribuições e benefícios. As entidades “fechadas”, os chamados fundos de pensão, tem acesso restrito aos trabalhadores de determinadas empresa privadas ou órgãos públicos. A gestão, em geral, obedece a um conselho deliberativo composto por representantes da empresa e de seus trabalhadores.

*A mercantilização* é um conceito bastante utilizado para referir-se à tendência recente que afeta as políticas sociais, e também a previdência. Geralmente, a expressão denota, simultaneamente, o encolhimento do direito à previdência pública e o favorecimento das alternativas privadas – mercantilizadas – de acesso.

Essa tendência traz uma série de implicações para os trabalhadores e para o sistema econômico em geral, das quais destacamos duas.

A primeira delas é que há uma pressão para que o indivíduo trabalhe mais, mesmo em situações que poderiam ser consideradas inadequadas, do ponto de vista da seguridade social. Se não houvesse direito à licença-maternidade, as mulheres poderiam dedicar-se menos aos cuidados do parto e dos primeiros meses de vida de seus filhos. Sem o seguro-desemprego, os trabalhadores se sujeitariam rapidamente a menores salários, ou a formas mais precárias e informais de trabalho. No caso das aposentadorias – o benefício mais representativo da previdência como um todo –, os indivíduos permaneceriam no mercado de trabalho por mais tempo, mesmo em posições desfavoráveis, informais, menos bem remuneradas.

A segunda implicação é o potencial aumento da participação da previdência complementar no quadro geral do sistema previdenciário. Isso porque o acesso à aposentadoria e outros tipos de “seguros” se dá intermediado pelo mercado. No caso das entidades abertas, pelo próprio mercado de planos privados e suas condições de contratação (basicamente taxas administrativas e a remuneração), que estão sujeitas à estrutura do mercado e podem ser encaradas como um ativo financeiro como outro qualquer.

Hoje, no Brasil, há certo consenso sobre a alta concentração no mercado, dominado por poucas instituições financeiras, cuja consequência são taxas administrativas que tornam os planos de previdência privada ativos menos desejáveis do que outros tipos de aplicação: fundos, ações, títulos, imóveis, etc. No caso dos fundos de pensão, a mercantilização se manifesta pela relação direta entre os benefícios pagos aos participantes e as condições de valorização financeira do montante reunido pelo fundo. As condições do fundo de quitar suas obrigações com aposentados e pensionistas oscila conforme o desempenho de sua carteira de ativos no mercado financeiro, podendo gerar situações limite em que os benefícios ficam comprometidos, como foi o caso de muitos fundos de menor escala durante os anos seguintes à Crise de 2008.

Essa segunda implicação é apenas potencial, pois o mercado só evolui à medida que as pessoas tenham condições de pagar pela previdência privada, ou tenham interesse em fazê-lo. A rigor, há situações em que os indivíduos incapazes de obter renda trabalhando – na velhice, por exemplo – têm que se sustentar com a ajuda de familiares, amigos ou de instituições caridade. Este tipo de mecanismo faz parte do que se chama rede de sociabilidade primária. Grande parte da população pobre no Brasil estaria limitada a este tipo de suporte, não fosse pela existência da Previdência Social<sup>2</sup>.

Por outro lado, é possível pensar em situações em que os indivíduos não tenham interesse em recorrer a planos de previdência privada porque podem acessar outras formas de renda mais vantajosas, como juros, aluguéis ou qualquer outra forma de valorização de seu patrimônio. Obviamente, o acesso a esse tipo de solução está limitado àqueles que recebem, durante a vida ativa, rendimentos acima de suas necessidades imediatas e conseguem acumular patrimônio significativo. É curioso notar que esses casos, que aparentemente excedem o escopo do sistema previdenciário, estão bastante relacionados a eles, uma vez que atualmente os fundos de pensão são um dos instrumentos privilegiados de alavancagem da valorização financeirizada desse tipo de patrimônio.

É intuitivo que o achatamento da previdência pública gere algum aumento na procura pela previdência complementar. Atualmente, esta transição provavelmente é o fenômeno mais importante em curso no sistema previdenciário – ainda que se manifeste de maneira acentuada

---

<sup>2</sup> Entre outros benefícios pagos pela Assistência Social, como por exemplo o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que paga um salário mínimo para idosos que não atinjam determinada renda domiciliar per capita.

para o caso dos servidores públicos, já vez que a parcela dos trabalhadores da iniciativa privada que atingem rendimentos compatíveis com a previdência complementar seja pequena.

Porém, a extrema desigualdade socioeconômica brasileira exige algumas ressalvas. As regras de acesso à aposentadoria convencional penalizam fortemente os trabalhadores com salários mais elevados. Estes provavelmente recorrerão à previdência complementar ou a outro método de obtenção de renda na velhice.

No entanto, há um grande contingente que permanecerá apenas com a aposentadoria básica e não terá possibilidade de complementar sua renda. No Brasil, hoje, temos um cenário em que 24 milhões de pessoas estão aposentadas pelo INSS. Cerca de dois terços das aposentadorias pagas são iguais ao salário mínimo. Por outro lado, o número de participantes de fundos de pensão (incluindo contribuintes não aposentados) é de cerca de 2 milhões de pessoas.

A evolução recente da previdência brasileira aponta para três tendências centrais. Em primeiro lugar, o RGPS tem sofrido um processo que se poderia denominar de achatamento. Isso ocorre porque há um teto para os benefícios, que tem sido defasado continuamente em relação à inflação. Recentemente, a defasagem fica ainda mais acentuada se considerarmos que o piso dos benefícios, referente ao salário mínimo, se valorizou bastante.

Em segundo lugar, observa-se o estancamento dos regimes próprios de aposentadoria do setor público, a partir da reforma de 2003 e da legislação posterior que vem criando os novos fundos de pensão para funcionários recém-contratados.

Em terceiro lugar, se observa uma expansão muito forte da previdência complementar em suas várias modalidades. Isso impulsionou o mercado de planos de previdência privada, explorado sobretudo por instituições bancárias. E também ampliou muito o patrimônio dos fundos de pensão, aumentando sua importância – ao menos dos fundos mais relevantes – dentro do mercado financeiro. Esta tendência é reforçada pela recente reforma na previdência dos servidores públicos que gradualmente está extinguindo os RPPS e migrando os trabalhadores para novos fundos de pensão.

Este complexo cenário configura o que estamos tomando por *processo de mercantilização* do sistema previdenciário. Do ponto de vista das políticas sociais, a dimensão mais importante é o encolhimento da previdência pública e universal, pela sua abrangência e

importância para a população brasileira. Porém, da maneira como consideramos o tema, as tendências do sistema previdenciário como um todo não pode ser dissociadas umas das outras.

Como sugerimos nos parágrafos que abrem esta introdução, o debate acerca das políticas sociais está predominantemente polarizado entre duas visões sobre os direitos sociais. No caso da previdência, as definições contidas na Constituição de 1988 apontavam para uma previdência social abrangente, universal e com benefícios maiores.

Durante a década de 1990, o sistema previdenciário foi reformado através de diversos mecanismos, incluindo uma emenda constitucional (EC n.20/1998). As reformas atingiram sobretudo as regras de acesso à aposentadoria – como, por exemplo, o aumento do tempo de contribuição exigido – e o valor dos benefícios. Paralelamente, foi viabilizada a legislação que regulamentou os planos de previdência privada. Essas reformas seguiram os princípios e adotaram o discurso autodeclarado do projeto neoliberal, segundo o qual o RGPS possui graves distorções e, no limite, é insustentável financeiramente.

Os entraves irreconciliáveis entre os lados deste debate puderam ser registrados durante o Fórum Nacional da Previdência Social, realizado em 2007, que reuniu representantes de diversas entidades e categorias, políticos, pesquisadores e outras pessoas envolvidas com a questão.

Enquanto as reformas eram executadas, a sociedade impôs algumas resistências ao desmonte da previdência pública. A luta em torno deste tema ficou predominantemente concentrada na atuação de alguns parlamentares, no movimento sindical e na agenda de algumas associações de classe<sup>3</sup>, e foi suficiente para desmembrar o projeto inicial de reforma em blocos menores e retardar sua execução.

A partir de 2003, porém, a vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores sinaliza uma série de mudanças que incluía, entre outros elementos, a reversão desse processo. Há muitas contradições que se pode apontar dentro desta nova fase da política institucional no Brasil, que pretendemos apontar ao longo do trabalho. Porém, no que concerne à previdência, as evidências indicam que o processo de mercantilização continuou e, é possível argumentar, se aprofundou em

---

<sup>3</sup> A realização da Reforma da Previdência de 2003 foi fator determinante para o rompimento de segmentos do Partido dos Trabalhadores e da Central Única dos Trabalhadores.

alguns sentidos – como, por exemplo, a corrosão de sua base de financiamento através da agressiva política de renúncia fiscal da contribuição previdenciária patronal.

Além da controversa reforma previdenciária de 2003<sup>4</sup>, proposta, defendida e realizada também pelo PT, o episódio que ilustra melhor os limites impostos à reversão desse processo aconteceu em junho de 2010. Uma das reivindicações mais importantes das centrais sindicais era – e ainda é – a abolição do *fator previdenciário*<sup>5</sup>. Esta demanda aparece no topo das pautas de várias centrais e mobilizou nos anos anteriores a 2010 uma série de marchas unificadas e manifestações diversas.

Durante a tramitação de uma Medida Provisória (MP 475/09) no Congresso, através de uma articulação entre parlamentares – inclusive com a participação da oposição – foi inserida uma emenda ao texto em que se abolia o fator. A medida foi aprovada e ficou aguardando a aprovação do então presidente Luís Inácio Lula da Silva. Teremos a oportunidade de discutir alguns detalhes sobre o episódio ao longo do trabalho. Por enquanto, apontemos apenas que, ao contrário do que se poderia prever, o presidente historicamente envolvido com o movimento sindical, opta por vetar a emenda.

Na prática, os especialistas que acompanhavam o debate sabiam que a aprovação era altamente improvável, em decorrência da gestão macroeconômica ortodoxa. Simbolicamente, porém, o episódio é bastante representativo da existência de limites à mercantilização da previdência – mesmo para mudanças meramente incrementais - e coloca em dúvida a capacidade de resistir a ela – ao menos pela via da política institucional.

É conveniente ainda considerar que, no período recente, com o aumento da formalização no mercado de trabalho e a valorização do salário mínimo, a situação do fluxo de caixa da previdência, seu impacto sobre a distribuição de renda e outros indicadores foram extremamente positivos. O sistema, da maneira como é composto, respondeu à conjuntura recente e teve, inclusive, um impacto “pró-cíclico”. Apesar deste fato, enfatizado por algumas análises,

---

<sup>4</sup> EC no. 41/2003, que teremos a oportunidade de discutir ao longo do trabalho.

<sup>5</sup> O fator previdenciário foi criado na Emenda Constitucional no. 20 de 1998 e será discutido em detalhe no momento oportuno. Por ora, basta dizer que o fator modificou a regra de cálculo das aposentadorias, reduzindo o valor dos benefícios dependendo da idade de quem solicita a aposentadoria e da sua expectativa de vida. Na prática, o fator foi o responsável por uma brusca redução do valor médio dos benefícios pagos pelo INSS.

não houve reversão no processo de desmonte e mercantilização da *estrutura* do sistema, que permanece sobre a ameaça real de futuras reformas, como pretende argumentar este trabalho.

\*\*\*

O objetivo desta dissertação é qualificar o fenômeno recente de mercantilização da previdência brasileira. De imediato, subjaz a hipótese de que, mesmo a partir de 2003, a tendência à mercantilização não foi interrompida e nem revertida. Além de descrever a mercantilização a partir dos dados disponíveis e das interpretações esboçadas brevemente acima, nossa hipótese se sustentará a partir da constatação de que os interesses em torno do sistema previdenciário brasileiro não sofreram alteração significativa depois de 2003. Pelo contrário, alguns interesses foram atendidos e aprofundados<sup>6</sup>.

Para isso, será necessário mapear os interesses em torno da questão previdenciária, de maneira a compreender como se estabeleceu a polarização do debate atual em torno de dois projetos. Com esta finalidade, a dissertação se dividirá em três capítulos.

No Capítulo 1, pretende-se definir precisamente o que se entende por mercantilização e fazer um balanço geral daquilo que constitui o fenômeno a que chamamos *mercantilização do sistema previdenciário brasileiro*, a partir do que se pode visualizar – e também sobre o que consideramos que *não se pode* visualizar - nos dados do sistema previdenciário e nos dados populacionais recentes.

No Capítulo 2, pretende-se mostrar as implicações do processo constituinte para a questão previdenciária. Primeiro traçando um breve histórico da previdência brasileira, chegando à forma institucional vigente nos anos que antecederam os trabalhos do Congresso Constituinte<sup>7</sup>. Depois, reconstituindo as origens e a trajetória do projeto reformista que seria inscrito e aprovado

---

<sup>6</sup> É o caso, por exemplo, da antiga reivindicação dos empresários pela desoneração dos encargos sociais que incidem sobre a folha de pagamentos.

<sup>7</sup> É sempre importante enfatizar o termo Congresso Constituinte, em contraposição à expressão inadequada e mais conhecida, “Assembleia Constituinte”, uma vez que este colegiado foi formado pelos congressistas que já exerciam seus cargos no ano de 1986, e não, como prevê um trâmite mais democrático, por representantes eleitos exclusivamente para a escrita da Constituição. Esse pequeno formalismo revela um dos muitos expedientes realizados nesse período, no Brasil, para impedir mudanças mais profundas na legislação.

na Constituição, com ênfase no papel do sistema previdenciário. Por fim, proporemos uma interpretação sobre porque o projeto reformista conseguiu cristalizar-se no texto constitucional, apesar de estar, aparentemente, na contra-mão do mundo.

O Capítulo 3 tem por objetivo mapear os interesses que incidem sobre a questão previdenciária e comandam o processo de mercantilização. Pretendemos demonstrar que o mapeamento dos interesses sobre a questão previdenciária permite afirmar que o processo de mercantilização manteve a sua direção e seu sentido, no período que vai de 1988 até os dias de hoje e que há sinais claros de que o processo pode estar se aprofundando.

A nossa intenção é que a exposição desses elementos contribua para o debate atual sobre o sistema previdenciário no sentido de apontar algumas contradições contidas no processo de mercantilização. Consideramos que o debate meramente setorial impõe limites ao reconhecimento daquilo que determina o destino das políticas sociais como um todo. Nesse sentido, esta dissertação espera contribuir com alguns indícios de como é possível resistir à mercantilização, não apenas da previdência, mas de outras dimensões de nossa vida cotidiana.



# 1 O que se entende por mercantilização do sistema previdenciário brasileiro

“Estamos vivendo cada vez mais, mas o sistema previdenciário não está preparado para isso. Se vivemos mais, o lógico é trabalhar mais.”

Ana Camarano, economista do IPEA<sup>8</sup>

“A taxa de juros é uma violência.

Você ver seu pai que está todo dolorido, todo doente, por causa do trabalho, 40 anos trabalhando, se humilhando, para esperar guardar uma aposentadoria - isso é uma violência.”

Criolo, MC<sup>9</sup>

O sistema previdenciário brasileiro passou por grandes reformas nos últimos 25 anos. Mais preciso, talvez, seria dizer que desde seu surgimento e institucionalização, não se passou intervalo de poucos anos sem que tivesse alguma de suas regras alteradas. O que caracteriza a tendência recente, porém, é o *processo de mercantilização*. Tal como processo, é possível e necessário identificar sua direção, seu sentido e sua intensidade.

Nesta dissertação pretendemos demonstrar que o processo de mercantilização da previdência manteve o mesmo sentido desde seu marco jurídico inicial em 1988. Isso implica considerar que esse processo, iniciado nos anos 1990, teve continuidade na década seguinte, a despeito das inflexões observadas nos governos do Partido dos Trabalhadores. É possível ainda dizer que a mercantilização do sistema previdenciário se aprofundou e há claros sinais de que novos ciclos de reforma podem ser executadas em futuro próximo.

Neste capítulo, pretende-se definir precisamente o que se entende por mercantilização e fazer um balanço geral daquilo que constitui o fenômeno a que chamamos *mercantilização do sistema previdenciário brasileiro*, a partir do que se pode visualizar – e também sobre o que consideramos que *não se pode* visualizar - nos dados do sistema previdenciário e nos dados populacionais recentes. Nos capítulos seguintes serão mapeados os interesses principais que orientaram as reformas previdenciárias no Brasil, de 1988 até os dias atuais, com o que acreditamos poder comprovar nossa hipótese.

---

<sup>8</sup> Em entrevista à Revista Exame, “Brasil é jovem, mas tem aposentadoria de país velho”, em 27/03/2012 (ASSALVE, 2012).

<sup>9</sup> Em entrevista ao canal de Ponte, “Criolo: a certeza na quebrada é que você vai ser nada.”, em 07/01/2015 (CAMARANTE; BELFORT, 2015).

Para isso, o capítulo está dividido em três seções. Na primeira seção, faremos um resgate histórico sobre a evolução da *proteção social*, com destaque para os aspectos que julgamos relevantes trazer ao debate atual sobre o tema. Em particular, pretendemos apresentar a mercantilização como processo de longo prazo e abrangência sobre todas as dimensões da vida e destacar que o processo recente de “mercantilização”, como é apreendido geralmente, diz respeito à *mercantilização do acesso* às políticas sociais, mas que está diretamente relacionado ao aprofundamento de um modo de vida mercantilizado, que não está restrito apenas e necessariamente à realização do projeto dito *neoliberal*.

Na segunda seção, pretendemos definir o que se entende por mercantilização do *sistema previdenciário brasileiro*, no período recente. A partir dos dados disponíveis sobre a previdência brasileira, tentaremos expor, mais precisamente, o que significa dizer que a previdência brasileira está sendo *transformada em mercadoria*. Para isso, destacaremos três componentes do processo, quais sejam, o *achatamento* do Regime Geral de Previdência Social, o *estancamento* dos Regimes Próprios de Previdência e a *expansão* da Previdência Complementar.

Na terceira seção, exploraremos os dados populacionais recentes para compreender como a mercantilização se refletiu nos indicadores sociais e nas condições de renda, trabalho e aposentadoria dos brasileiros. Acreditamos ser importante pontuar, também, o que os dados *não mostram*, uma vez que as alterações na legislação previdenciária que constituíram as reformas não geraram efeitos diretos e de curto prazo sobre as condições da população ativa nem inativa, embora tenham atendido quase imediatamente aos interesses que incidem sobre a questão previdenciária, como a arrecadação tributária, a destinação do orçamento público e as condições do mercado de trabalho.

Por fim, faremos algumas considerações sobre o que foi discutido, em particular quais são os elementos necessários para contextualizar a frase que abre o capítulo e que reflete um consenso que tem sido difundido amplamente, e do qual discordamos. Em que sentido e em que contexto preciso, “o lógico é trabalhar mais”?

## 1.1 A mercantilização de tudo – e da previdência

### 1.1.1 *Mercantilização da terra e do trabalho: o surgimento dos sistemas de proteção social*

De uma perspectiva de mais longa duração, o surgimento de mecanismos de proteção social semelhantes aos que conhecemos hoje decorreu da criação, pelos próprios trabalhadores, de instrumentos espontâneos, autônomos, coletivos e emergenciais, respondendo às necessidades específicas impostas pela disseminação das relações de trabalho tipicamente capitalistas. Quando o assalariamento<sup>10</sup> e a vida urbana se disseminaram o suficiente para que a “questão social” se impusesse de maneira definitiva, surgiram as primeiras experiências de criação de sistemas estatais nacionais de proteção social.

A lenta e violenta transformação do trabalho e da terra em mercadorias<sup>11</sup> restringiu as condições de vida dos trabalhadores. A importância dessa transição não deve ser subestimada, sobretudo no contexto atual, em que a disputa pelo *significado do trabalho* tende a escamotear, mascarar e marginalizar formas alternativas de organização do trabalho e, propriamente, modos alternativos de vida<sup>12</sup>. No campo acadêmico, essa disputa se reflete, por exemplo, na tensão entre a afirmação ou a negação da *centralidade do trabalho* para a acumulação capitalista.

A transição para o modo de vida capitalista e urbano, imposta pelo processo de acumulação primitiva, deve ser compreendida em dupla dimensão. Apenas a *expropriação e expulsão* da população camponesa não é condição suficiente para empurrá-los para o mercado de trabalho. Conforme argumenta Perelman (2000, p. 14), a oferta de mão de obra “livre” e “disponível” poderia não ser satisfatória uma vez que houvesse possibilidades de reprodução da economia tradicional dos homens do campo, mesmo após a privação de suas terras (*commons*)<sup>13</sup>. Assim, o autor defende que o processo de acumulação primitiva teria cortado os laços com os

---

<sup>10</sup> Castel (1998, chap. 7).

<sup>11</sup> O processo de acumulação primitiva, criando violentamente *mercadorias* no sentido da categoria central de Marx (1985). Sobre a particularidade da ideia de mercadorização da *terra* e do *trabalho* (e também do *dinheiro*), as mercadorias *fictícias*, ver Polanyi (2000).

<sup>12</sup> Pensamos aqui, especificamente, nas fortes resistências encontradas por grupos que, por motivos diversos, tentam afirmar formas distintas de organização, desde os povos tradicionais até movimentos que promovem experiências de autogestão do trabalho, como o Movimento das Fábricas Ocupadas, por exemplo.

<sup>13</sup> A imagem a que Perelman remete diretamente à transição a partir do feudalismo na Europa, mas o argumento pretende permanecer aplicável a todos os casos em que o capitalismo *penetrou* nos modos de vida anteriores, nos termos sobre os quais se concentrou Rosa Luxemburgo na terceira parte de seu *Acumulação de Capital* (LUXEMBURGO, 1984).

modos de vida tradicional como uma tesoura, de duas lâminas. A primeira lâmina eliminou a possibilidade das pessoas proverem, *autonomamente*, seus meios de reprodução material. A segunda lâmina estabeleceu – e estabelece constantemente – medidas severas para impedir que as pessoas criem formas de sobrevivência alternativas ao capital, externas ao mercado de trabalho<sup>14</sup>.

Na segunda metade do século XIX, na Europa, temos um cenário em que não apenas a indústria atinge uma escala de produção e interdependência inéditas, mas também a organização dos trabalhadores em sindicatos de diversos níveis alcança um grande poder de barganha<sup>15</sup>. A ameaça revolucionária que representavam alguns grupos do movimento operário e a necessidade de estabilização das relações de trabalho em larga escala<sup>16</sup> abriu brechas para os primeiros arranjos que originaram o que conhecemos hoje como os modernos sistemas de proteção social.

Do ponto de vista da proteção social, o amadurecimento da organização dos trabalhadores gerou inúmeras experiências espontâneas e autônomas. Os mecanismos de cooperação e solidariedade evoluíram a partir de diversas formas de organização, desde a criação de fundos de greve até instituições mais sofisticadas de gestão de fundos mútuos para o pagamento de pequenas rendas em situações de risco – desemprego, doenças, acidentes de trabalho, maternidade e, inclusive, aposentadorias – através de regras básicas de arrecadação que constituem a origem do que hoje se pode chamar *poupança salarial*. A urgência das necessidades materiais – como alimentação e moradia – e o apelo imediato que esses mecanismos autônomos de proteção tinham sobre as condições efetivas de mobilização e, conseqüentemente, de barganha fez com que fossem um elemento central para a capacidade de reivindicação do movimento operário, por salários e condições de trabalho (DOBB, 1986).

O aprimoramento dessas instituições e sua razoável estabilidade permitiram, num certo ponto, que as reivindicações dos trabalhadores passassem a incluir itens relativos à participação das empresas no custeio desses fundos mútuos. Além de negociar salários e

---

<sup>14</sup> Esta relação, explorada por Tosta e Franco (2009), complementa o argumento de que a acumulação primitiva deve ser *perene*, e não apenas uma etapa mais ou menos remota em que o capitalismo penetra ou penetrou nos modos de vida tradicional. Esta interpretação nos parece especialmente adequada num contexto em que os sistemas de proteção social estão sendo desmontados, sem que o assalariamento, como forma de trabalho, tenha deixado de ser predominante.

<sup>15</sup> Bihl (2004).

<sup>16</sup> Assim como a socialização dos custos de reprodução da força de trabalho.

condições de trabalho, alguns sindicatos estenderam suas demandas para aquilo que seriam as versões primitivas do *salário indireto* (CASTEL, 1998).

Deste modo, além das categorias abstratas que nos permitem associar – no plano lógico – a arquitetura das políticas sociais modernas à contradição básica entre capital e trabalho, há relações elementares entre elas. A proteção social moderna está historicamente atrelada à negociação coletiva, por meio da barganha de diversas formas concretas de *salário indireto* sendo, portanto, componente indissociável do cálculo da *taxa de mais-valia*. Essa constatação, bastante evidente se colocada nesses termos, é muito menos transparente quando observamos o padrão de financiamento atual da maioria dos sistemas de proteção social, mediados pelo Estado e operacionalmente muito mais complicados. A sofisticação e complexidade do padrão de financiamento e do acesso individual às formas contemporâneas de benefícios não alterou, substancialmente, a natureza da relação que se materializa nos sistemas previdenciários.

Como consequência do movimento que temos descrito, o fortalecimento das primeiras formas modernas de “previdência” se deu, primeiramente, para aqueles grupos de trabalhadores que tinham, por motivos diversos, uma organização mais vigorosa, com maior poder de barganha. Categorias profissionais como os ferroviários, portuários, funcionários dos correios, telegrafistas e algumas outras categorias, sobretudo de funcionários públicos, reuniam as condições para que fossem as pioneiras na instituição do direito à aposentadoria e outras pensões.

A incorporação, pelo Estado, dos sistemas previdenciários, respondeu também às pressões fragmentadas setorialmente, segundo a capacidade de pressão exercida por cada uma das categorias. Esta lógica, por assim dizer, *corporativa*, é justamente uma das características marcantes do *modelo* de política social desenvolvido por Otto Von Bismarck, nas origens do Estado alemão. O modelo *bismarckiano* é baseado, por um lado, na abrangência limitada a certas categorias profissionais – com regras que também podem variar entre os setores – e, por outro, na lógica do *seguro social*, em que a responsabilidade e o cálculo dos benefícios depende única e exclusivamente da capacidade de contribuição da população que o sistema abrange. Assim, o valor dos benefícios e seu alcance estão restritos à capacidade de “poupança” dos trabalhadores

ao longo da vida ativa, na magnitude da contribuição dos empregadores e podem variar bastante de categoria para categoria<sup>17</sup>.

O atendimento das demandas dos trabalhadores não revela apenas o poder de barganha obtido por eles em determinados contextos e períodos. Revela também a propagação de um *modelo* do movimento operário “dominado por forças políticas e ideológicas que se identificam, então, na denominação de *social-democracia*, apesar de suas divergências e enfrentamentos frequentemente severos” (BIHR, 2004, p. 19). Por *modelo de movimento operário* entendemos, conforme definição de Alain Bihr, certa configuração caracterizada por formas organizacionais, institucionais e ideológicas determinadas, que correspondem a uma estratégia dominante da luta de classes do proletariado.

No caso alemão, importante por ser o pioneiro na organização de um sistema *nacional* de proteção social e do próprio Direito Previdenciário, a incorporação dessas demandas correspondeu à viabilização de um projeto político *corporativista*, que seria amadurecido, como prática e doutrina, até culminar nas experiências fascistas alemã, italiana, entre outras, como o próprio caso do Brasil<sup>18</sup>.

No caso brasileiro, a trajetória da previdência foi bastante semelhante. Apesar das grandes diferenças que separam o país dos Estados-nação da Europa ocidental, a constituição das primeiras caixas de aposentadoria, montepios<sup>19</sup> e outros seguros seguiu uma lógica parecida. Entre 1888 e 1923, uma série de categorias tiveram seus benefícios regulamentados por lei e garantidos pelo Estado. Nesse período, ganharam direito à aposentadoria os funcionários dos Correios (1888), das Estradas de Ferro do Império (1888), das Oficinas da Imprensa Nacional (1889), da Estrada de Ferro Central do Brasil (1890), do Ministério da Fazenda (1890), do Arsenal da Marinha (1892), da Casa da Moeda (1911) e das Capatazias da Alfândega (1912)<sup>20</sup>.

A lista de categorias revela outro vetor importante no processo de incorporação da proteção social pelo Estado. Grande parte das categorias que ganharam o direito a benefícios

---

<sup>17</sup> Posteriormente, essa lógica será contraposta pelo modelo beveridgiano, que estabelece uma lógica de definição da abrangência e do valor dos benefícios distinta do modelo bismarckiano.

<sup>18</sup> Sobre o caso alemão, especificamente sobre a transição dos mecanismos de alívio à pobreza para o welfare, ver Frohman (2008) e sobre a persistência do modelo bismarckiano ao longo do século XX e a sua trajetória de reformas, ver Schludi (2005).

<sup>19</sup> Montepios eram sociedades privadas, de ingresso voluntário, em que os participantes faziam pagamentos de determinado valor, para que pudessem usufruir, no futuro, de pensões.

<sup>20</sup> Segundo o Histórico apresentado no sítio do Ministério da Previdência Social <http://www.previdencia.gov.br/>.

previdenciários eram de funcionários do setor público ou militares. Para eles, a barganha por salários diretos e outros benefícios com o “empregador” implicava necessariamente uma relação intermediada pelo Estado. Outras categorias, pelo contrário, além de barganhar com seus empregadores, deveria também encontrar maneiras de pressionar o Estado para legislar em seu favor ou, ainda mais vantajoso, participar conjuntamente do financiamento de suas contribuições.

Foi apenas em 1923 que a legislação brasileira passou a tratar a questão de forma mais abrangente. É considerado marco do início da Previdência Social no Brasil a Lei Eloy Chaves (Decreto no. 4.682). Este decreto criou a Caixa de Aposentadorias e Pensões, a primeira instituição previdenciária da história do país, inicialmente apenas para os ferroviários, e posteriormente também para trabalhadores de empresas marítimas e portuárias, serviços telegráficos e radiotelegráficos.

Diferentemente das instituições anteriores, citadas acima, a Caixa de Aposentadorias e Pensões foi a primeira instituição que centralizava os direitos previdenciários de trabalhadores de diversas empresas e administrava suas contribuições e benefícios, oferecendo, além de pensões e aposentadorias, assistência médica. Também inaugurou o esquema de financiamento *tripartite*, em que trabalhadores, empregadores e o próprio Estado<sup>21</sup> partilhavam a responsabilidade de contribuir para o fundo comum. Retrospectivamente, a lei se tornou um marco do processo, pois as categorias que ganharam posteriormente direito à previdência foram *incluídas* na Lei Eloy Chaves.

Essa lei permitiu que o direito à previdência abrangesse trabalhadores de empresas privadas e atendeu, no seu início, apenas as categorias que conseguiram se organizar e questionar de maneira mais vigorosa as condições de trabalho. Não por acaso, a lei foi a resposta dada pelo legislativo para uma sequência de greves e manifestações de orientação anarquista entre 1915 e 1920, realizadas pelo sindicalismo urbano brasileiro, sob forte influência de trabalhadores europeus imigrantes (BANDEIRA; MELO, 1967).

Concordando com a interpretação de James Malloy, a lei pode ser entendida como “uma tentativa, por parte dos setores da elite do poder, de esvaziar a agitação operária mediante

---

<sup>21</sup> A contribuição do Estado não foi exatamente instituída nos moldes de hoje, mas através de uma pequena alíquota acrescentada às taxas de operação das ferrovias. A rigor, portanto, essa parcela da contribuição era financiada pelos usuários consumidores dos serviços.

um enfoque reformista da questão social” (MALLOY, 1976, p. 119). Segundo o autor, este traço (o seguro social) já estava incluído na plataforma de “reforma social” do presidente Artur Bernardes, enquanto este enfrentava violentamente os grupos mais radicais do operariado. Não é por acaso, portanto, que a lei tenha incluído a categoria dos ferroviários, mais organizados e estrategicamente mais relevantes para os interesses econômicos nacionais daquela época, vinculados ao complexo cafeeiro.

É simbólico que a lei tenha sido batizada com o nome de seu autor, Eloy Chaves, industrial, produtor de café, banqueiro e político oriundo da cidade de Jundiá, que no ano de 1917 era Secretário da Justiça de São Paulo, responsável por combater as manifestações que compuseram a greve geral daquele ano.

O discurso de Eloy Chaves, então deputado federal, após a promulgação da lei reflete uma abordagem elitista, reformista e paternalista sobre a “questão social” – semelhante à versão alemã *bismarckiana* -, cedendo às pressões das organizações mais radicais do operariado e inaugurando a concepção tutelada de política social que seria, mais tarde, largamente atribuída a Getúlio Vargas, mas que teve seu início nas décadas anteriores.

### **1.1.2 *Aprofundamento da mercantilização da vida: o papel dos Estados de Bem-Estar Social***

Num segundo momento, entre as décadas de 1930 e 1950, ocorre a criação do que ficou rotulado como Estado de Bem-Estar Social que também naquele momento respondeu às necessidades de acomodação das contradições do assalariamento dentro dos marcos do capitalismo. Num contexto de profunda crise, especialmente após a catástrofe social que as duas guerras mundiais representaram, a manutenção do capitalismo como forma de organização social exigiu um grau de intervenção e coordenação inédito por parte dos Estados Nacionais. A restauração da taxa de acumulação se deu pela intensificação das relações capitalistas, a partir da generalização do fordismo – dos EUA para a Europa e, posteriormente, para a periferia – e de

seus pilares fundamentais: a produção em larga escala, o consumo de massa e a disciplina do trabalho<sup>22</sup>.

Nesse contexto, a política econômica que ficou conhecida como *keynesiana* – de crescimento e pleno-emprego – teve como substrato sociedades cobertas por sistemas de proteção social densos, cujo objetivo declarado era não apenas o *alívio* das situações emergenciais a que os assalariados e suas famílias estavam expostos, mas também a reprodução da oferta de mão de obra *apta para o trabalho* e da manutenção da população em geral *apta para o consumo*.

Entre as *inovações* propostas por Frederic Taylor e Henry Ford, no início do século XX, estão a aplicação rigorosa do método científico para a organização do trabalho e a remodelagem da fábrica em linhas de produção em série. Além disso, vale enfatizar que o papel atribuído ao trabalhador nesse *sistema* incluía dois componentes fundamentais. Primeiro, a hostilidade explícita a qualquer tipo de organização operária. Segundo, a disseminação do automóvel no padrão de consumo do trabalhador *comum*, característica que seria lentamente disseminada para os outros setores produtivos<sup>23</sup>.

A produção em larga escala e o consumo de massa impuseram à esfera produtiva certas discontinuidades tecnológicas que atrelaram definitivamente o Estado à gestão ativa das variáveis econômicas para a manutenção da estabilidade deste padrão de acumulação, tanto pelas necessidades de *crédito* quanto pela preocupação com o nível de *consumo agregado*<sup>24</sup>. Este e outros elementos do novo padrão de acumulação foram apontados por Gramsci (2008), enquanto analisa o processo de penetração do fordismo na Europa. Do ponto de vista cultural – de que faz parte o padrão de consumo – o autor destaca o avanço do *americanismo* (GRAMSCI, 2008).

---

<sup>22</sup> De acordo com Mariutti (2014a, p. 10), são também as finanças e a organização militar – via corrida armamentista - eixos fundamentais desse novo padrão de gasto governamental, virtualmente incessante. Esse novo padrão determinou as linhas gerais da estruturação do sistema econômico em nível mundial, não apenas através das cadeias produtivas, do comércio e do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) mas também do estímulo à pesquisa de novas tecnologias e um novo nível de articulação de interesses entre o Estado, empresas privadas e universidades. Sobre a formação e o entrelaçamento dos mecanismos monetário/financeiro, militar e tecnológico que definem a supremacia americana, ver a reconstituição feita por Perry Anderson (ANDERSON, 2002).

<sup>23</sup> O consumo “estendido” ao operário padrão foi uma das justificativas atribuídas por Gramsci para justificar porque o novo padrão de acumulação se caracterizava pela prática de *altos salários*, se comparado à remuneração do trabalho praticada nas fábricas que seguiam métodos anteriores. Outro fator explicativo, mais disseminado, é que a intensidade do trabalho em suas fábricas exigiu que Henry Ford elevasse o salário pago, para atrair trabalhadores de outros setores (GRAMSCI, 2008).

<sup>24</sup> Isso não quer dizer, de maneira nenhuma, que o Estado não tenha sido fundamental para a manutenção dos padrões anteriores, garantindo ativamente seu funcionamento. Porém, queremos destacar que, no período em questão, as necessidades impostas pelo processo de acumulação de capital atrelaram definitivamente o Estado à gestão permanente de *certas variáveis econômicas*, como o nível de emprego, renda, consumo, que apesar de serem associadas correntemente com políticas *tipicamente keynesianas*, não podem e não são abandonadas por governos das mais diversas orientações ideológicas.

O conceito de Estado de Bem-Estar Social carrega significados bastante diversos, dependendo do contexto em que aparece. Com frequência é utilizado para se referir a sistemas de proteção social de características muito diferentes entre si, ou a conjuntos de políticas públicas mais ou menos abrangentes. O termo em português é uma tradução direta da expressão inglesa *welfare state*. Uma das razões para o amplo uso da expressão é a profunda influência que os *welfare state* “originais” tiveram sobre as experiências de institucionalização da seguridade social pelo resto do mundo.

No sentido que vamos adotar aqui, este conceito representa algumas experiências europeias do período pós 2ª Guerra Mundial, um contexto político e ideológico muito específico. Em períodos anteriores, podem ser identificados sistemas amplos e estatais que integrassem políticas sociais. Também se encontra referências à expressão *welfare state*<sup>25</sup> anteriormente.

Apesar disso, este conceito foi disseminado com esta conotação a partir do conhecido “Plano Beveridge”<sup>26</sup>. Este documento não cria nem ressignifica propriamente o termo. Como argumentaremos abaixo, neste relatório estão contidos os elementos centrais do programa reformista para as democracias capitalistas no pós-guerra, incluindo a reformulação das políticas sociais segundo uma “nova” concepção de seguridade social, que orientou inclusive os programas de reconstrução em alguns países que já tinham desenvolvido sistemas nacionais de proteção social com características diversas, como foram os casos de Alemanha e França<sup>27</sup>. Para o objetivo desta dissertação, os princípios que orientaram o projeto de seguridade social na Constituição brasileira de 1988 estão, em grande parte, contidas nas experiências europeias que, por sua vez, foram orientadas fortemente por este documento, em específico, e pelo caso inglês, em geral.

O Relatório Beveridge<sup>28</sup> foi o resultado final de uma pesquisa encomendada diretamente pelo Gabinete de Guerra britânico, em junho de 1941. Uma comissão

---

<sup>25</sup> Sobre a trajetória da expressão *welfare state* e suas variantes em outros idiomas, segundo cada realidade nacional, ver Boschetti (BOSCHETTI, 2007).

<sup>26</sup> Cf. Flora & Heidenheimer (1981).

<sup>27</sup> Vianna (1998, p. 37), se apoia em Rimlinger (1971) e Dummont (1988) para destacar a influência do Relatório Beveridge nessas reformas: “O autor mostra como o debate sobre a reforma do sistema de proteção social na Alemanha, por exemplo, foi intenso desde os trabalhos que culminaram na Carta Constitucional de Bonn, em 1949. A grande discussão, que não só estava referenciada ao plano Beveridge como contou com a participação do próprio, se travava em torno de como transitar do ‘protecionismo’ característico do antigo modelo para uma fase de desenvolvimento ‘econômico-social’ da seguridade. (...) Para Dummont (1988), também se inspirava no Plano Beveridge a proposta de lei enviada por De Gaulle à Assembleia Nacional solicitando a reorganização da seguridade social francesa no pós-guerra”.

<sup>28</sup> Beveridge (1942). Também nos apoiamos no documento do Gabinete de Guerra Britânico, de caráter confidencial, foi circulado cinco dias depois da publicação do relatório no parlamento (“Memorandum of the War Cabinet W.P. (42) 547, 1942).

interdepartamental de técnicos foi mobilizada sob o comando de William Beveridge, com o objetivo de mapear todos os instrumentos de proteção social existentes no Reino Unido e nos países aliados, além de fazer recomendações ao parlamento.

A pesquisa obteve dados de dezenas de órgãos do Estado, instituições filantrópicas, outras entidades e indivíduos a respeito dos seguintes temas: seguro-saúde, seguro-desemprego, aposentadorias, pensões para viúvas e órfãos, compensação por acidentes e doenças de trabalho, assistência suplementar para idosos, assistência social, etc. Não foram incluídas políticas de habitação, educação ou acordos coletivos de trabalho.

É interessante observar que os resultados obtidos pelo levantamento inicial daquilo que havia no país indicava uma ampla provisão social prévia, o que permitiu aos militares que sintetizaram o documento a satisfatória conclusão que:

[Os resultados] mostram o gratificante fato de que ‘a provisão para a maioria das muitas variedades de necessidades durante a interrupção dos rendimentos e outras causas que podem ocorrer nas modernas comunidades industriais já foi feita na Grã-Bretanha numa escala não superada e dificilmente rivalizada por qualquer outro país no mundo. (Memorandum of the War Cabinet W.P. (42) 547, 1942, p. 2, tradução livre)<sup>29</sup>

O segundo objetivo da comissão foi fazer recomendações para o parlamento inglês sobre a melhor maneira de o Estado prover essas carências em âmbito nacional. O relatório contém uma extensa e detalhada lista de procedimentos recomendados para cada uma das modalidades de proteção, baseados na comparação entre os mecanismos existentes e em suas dificuldades.

De maneira geral, as proposições tendem a ser sintetizadas na literatura<sup>30</sup> em dois sentidos. Esses dois “eixos” constituiriam exatamente a “novidade” que o relatório ofereceu para a ideia de seguridade social e foram, a partir de então, considerados os elementos fundamentais da seguridade social *beveridgiana*.

O primeiro desses é a *unidade*, critério que teve como função inicial a proposta de homogeneizar os serviços e benefícios monetários que faziam parte dos mecanismos de proteção

---

29 “They show the gratifying fact that ‘provision for most of the many varieties of need through interruption of earnings and other causes that may arise in modern industrial communities has already been made in Britain on a scale not surpassed and hardly rivaled in any other country in the world.’”

30 Ver, por exemplo, Rimlinger (1971) e Marshall (1975) e Vianna (1998).

social existentes em políticas únicas e específicas para cada modalidade. Além disso, pressupõe a ideia de centralizar – ou, ao menos coordenar - a gestão de cada um dos seguros existentes.

O segundo princípio que marcou definitivamente essa concepção de bem-estar social é a *universalidade*, que diz respeito à cobertura indiscriminada de todos os cidadãos – abolindo critérios discriminatórios como, por exemplo, a posse de um emprego formal, a participação em determinada categoria profissional ou qualquer critério de pobreza e necessidade<sup>31</sup>. No caso da previdência, a universalidade abre espaço para que os sistemas de benefícios incluam cidadãos que não necessariamente tenham contribuído para o sistema ao longo de sua vida ativa, por não ter estabelecido relações de trabalho formal estáveis o suficiente.

Além desses princípios que regem o acesso aos benefícios, outro componente fundamental do que ficou conhecido como Plano Beveridge, e que pode ser considerado como uma novidade para os sistemas de proteção social foi o desenho de uma estrutura de financiamento própria para a seguridade social. É certo que o esquema tripartite de contribuição já estava em vigor há algum tempo, desde o *National Insurance Act (1911)*, gozando inclusive de aceitação geral entre trabalhadores e empregadores<sup>32</sup>. A novidade está em justamente utilizar essas contribuições como fundo próprio para pagamento de uma série de novos benefícios, num orçamento único vinculado a eles.

Porém, qual é o sentido que orienta essa reforma? Apesar das importantes informações contidas no Relatório Beveridge terem enriquecido o conhecimento dos parlamentares ingleses a respeito do tema e possibilitado a proposição de um detalhado arranjo institucional para a seguridade, parece acertado dizer que mesmo antes da criação dessa comissão, suas intenções já estavam, desde o início, delineadas. Assim, a importância do relatório não reside necessariamente na qualidade da pesquisa realizada, nem na criatividade dos participantes da comissão em desenhar um inovador arranjo institucional. Antes, o relatório foi encomendado para justificar a necessidade da institucionalização desse conjunto de políticas sociais num escopo mais amplo. Para o caso inglês, particularmente, essa reforma representava

---

<sup>31</sup> O sentido de universalidade da *abrangência* prevaleceu até os anos mais recentes na concepção das políticas públicas. Porém, lendo o relatório original, é interessante notar uma certa ambiguidade, pois a ideia de *universalidade* denota também a obrigação do Estado em prover *todas* as necessidades básicas de cada cidadão, nesse sentido *universalmente*, segundo os parâmetros definidos socialmente (VIANNA, 1998, p. 37).

<sup>32</sup> “(...) the finance of the Plan for Social Security rests on the present three-part scheme of contribution, from workers, employers and the State, which was established in 1911, has been in force for thirty years and has won general acceptance” (Memorandum of the War Cabinet W.P. (42) 547, 1942, p. 2, tradução livre).

uma grande ruptura em relação ao tratamento da questão social, até então marcada pela longa trajetória da Lei dos Pobres que só foi oficialmente abolida em 1948.

A necessidade de reforma da seguridade social (não apenas a inglesa) só pode ser compreendida dentro do contexto do período. A destruição provocada pela 2ª Guerra Mundial provocou mudanças extremamente traumáticas nos países europeus. Sobretudo, considerando a memória desta geração que havia vivido, num intervalo de poucos anos, a dolorosa experiência da 1ª Guerra Mundial, os desequilíbrios econômicos da década de 1920, a fome e o desemprego em massa decorrentes da Crise de 1929. É possível ter ideia da profundidade dessas mudanças através dos dados demográficos, sociais e econômicos.

Porém, mais relevante, é captar a percepção de insegurança e catástrofe da população desses países, que tornavam o retorno ao mundo pré-1914 “não apenas impossível, como impensável” (HOBSBAWM, 2009, p. 111). A trajetória que determinou o fim da Ordem Liberal Burguesa e de muitos de seus valores oferecia à humanidade, na conhecida interpretação de Hobsbawm, três opções que concorriam pela hegemonia político-intelectual: o comunismo marxista, o fascismo e o capitalismo reformado.

Nos países que seguiram a via da “democracia social”, as experiências de *welfare state* puderam ser gestadas a partir da ascensão ao poder de partidos trabalhistas socialdemocratas na década de 1930, realizando de maneira experimental uma união “incômoda”<sup>33</sup> entre capital e trabalho. Acima de tudo, rejeitando as recomendações da ortodoxia econômica que geraram resultados socialmente desastrosos na maioria dos países centrais – tanto pela incapacidade de prever a quebra da bolsa de Nova Iorque<sup>34</sup>, quanto pelos primeiros anos de tentativas de “gerir” a crise<sup>35</sup>. Entre os exemplos mais emblemáticos – porque pioneiro e influente – está a trajetória sueca, arquitetada, entre outros, por Gunar Myrdal, que a partir de 1932 inicia um grande plano de reestruturação econômica em que a proteção social assumia papel central (HOBSBAWM, 2009, p. 111).

---

<sup>33</sup> A expressão é de Harvey (2007b, p. 7).

<sup>34</sup> O economista Irving Fisher, que antes da crise era o responsável pelas prestigiadas análises e previsões econômicas do Yale Forecast Service, publicou repetidamente nos meses imediatamente anteriores à quebra da Bolsa declarações otimistas sobre o ritmo e a solidez da valorização das ações. Algumas de suas frases foram celebrizadas pelo difundido livro de Galbraith (1988).

<sup>35</sup> Uma análise muito ilustrativa dos esforços intelectuais para “gerir” a crise, ou ao menos combater a sua propagação por outros mercados e países pode ser creditada ao próprio Irving Fisher (FISHER, 1933).

Outras iniciativas similares – mais ou menos conscientes ou fragmentadas – foram implantadas em diversos países, em tentativas empíricas de cumprir o desafio central de compatibilizar a democracia<sup>36</sup> e a economia de mercado. Por um lado, manter em funcionamento um capitalismo privado extremamente complexo e burocratizado<sup>37</sup>. Por outro, conter as demandas sociais crescentes de um enorme contingente populacional recém-introduzido na vida urbana e na economia de mercado.

A planificação econômica, certamente influenciada pelo caso soviético (inabalável durante a crise), assumiu nas economias capitalistas o estilo de política econômica que viria depois a ser sistematizada e difundida sob o rótulo de *keynesiana*. O principal eixo estruturante da ação do Estado era a política de pleno-emprego. Não apenas do emprego da numerosa mão de obra desempregada, mas a noção ampliada de emprego, de todos os *fatores* econômicos disponíveis e, no momento da crise, ociosos.

Esta dimensão mais imediata da política econômica, observável em toda a sua força e emergência na década de 1930, consolidaria o processo de adensamento do aparato burocrático do Estado em função da acumulação capitalista, que havia ocupado os teóricos do imperialismo décadas antes<sup>38</sup>. O esforço de guerra mobilizado depois de 1939 levaria ao paroxismo essa tendência, elevando a questão da planificação a outro plano: abrangendo a preocupação do aparato estatal sobre a economia desde a produção ao consumo de massa<sup>39</sup>.

Olhando retrospectivamente, seria impróprio pensar no Estado como o sujeito – consciente ou inconsciente – ou mesmo o vetor principal dessa mudança que transformou de

---

<sup>36</sup> A razoavelmente recente massificação do voto, a influência do poder econômico na esfera política, a autonomização de grupos restritos de tomadores de decisões que afetam milhares de pessoas e a ditadura marxista são alguns dos pontos de partida do jurista Carl Schmitt, durante a década de 1920, para uma crítica ao “sistema parlamentar representativo”. A influência – polêmica – de seu pensamento sobre o nazismo, anos depois, mostra como a fronteira conceitual nebulosa entre democracia e ditadura se manifestava naquele período. Cf. Schmitt (1996).

<sup>37</sup> Características inerentes à evolução da economia e à subordinação do homem às necessidades da máquina: “Por trás do tecido esgarçado do capitalismo competitivo avulta uma portentosa civilização industrial, com sua paralisante divisão do trabalho, sua padronização da vida, bem como sua supremacia do mecanismo sobre o organismo e da organização sobre a espontaneidade” (POLANYI, 2012, p. 209).

<sup>38</sup> Hobson (1987) e Lênin (1991) oferecem duas interpretações radicalmente distintas, porém com muitos pontos de intersecção. A questão da constituição dos monopólios sociais que manifestam seus interesses à medida que moldam o Estado é fundamental para compreender as determinações da fase imperialista do capitalismo. Ambos mostram como uma economia industrial avançada evolui para estruturas que não podem prescindir do Estado para manter em nível razoável a disponibilidade de recursos, as vias de realização de sua produção e, o que sintetiza todos os elementos, as condições para a acumulação.

<sup>39</sup> Já no início do século Lênin (1991), partindo da lei geral da acumulação de Marx expõe a dinâmica e a intensidade da concorrência intercapitalista, cuja evolução histórica constrói uma nova fase do capitalismo, qual seja, o Imperialismo, onde o mais sagaz não é mais aquele que produz para o mercado e encontra – por instinto ou acidente – uma demanda latente, mas aquele que prevê, especula e estabelece laços entre empresas, bancos e o Estado.

forma lenta e difusa as estruturas do cotidiano. Porém, pensamos ser adequado enfatizar seu papel como *condição necessária* para a transformação ocorrida nesse período, materializado na intervenção econômica em vários níveis, na criação do aparato de políticas públicas e, não menos importante, a repressão aos elementos estranhos à ordem.

Do ponto de vista estratégico das elites econômicas, o funcionamento estável e “virtuoso” do sistema econômico nessas bases foi considerado necessário não apenas para “salvar o capitalismo de si mesmo”, mas também no sentido de preservar os espaços nacionais do avanço das ideias comunistas – sem falar do comunismo *em si*. Nesse sentido, é impossível realizar uma apreciação sobre as décadas de 1920 em diante ignorando o duro e persistente combate anticomunista realizado em todas as esferas da cultura, desde a violação dos direitos civis básicos realizada durante anos pelo macarthismo estadunidense, até a organização política da socialdemocracia cristã nos países europeus<sup>40</sup>.

Por outro lado, a disseminação do fordismo determinou a nova dinâmica do mundo de trabalho, desde a disciplina cotidiana das fábricas e escritórios, até a formatação e padronização das políticas sociais. Na tentativa de compatibilizar a tendência à massificação da democracia com as necessidades da sociedade industrial moderna, foram criados os sistemas nacionais públicos de políticas sociais.

Nesse sentido, as três vias alternativas no pós-guerra – comunismo, fascismo e capitalismo reformado – coincidem em dois pontos fundamentais que garantiram o amadurecimento do padrão de acumulação capitalista vigente e a intensificação das relações de mercado em níveis inéditos: a planificação econômica e a organização industrial fordista.

Os arranjos realizados pelo bloco capitalista no pós-guerra – entre os quais os Estados de Bem-Estar Social da Europa Ocidental foram apenas um dos elementos – tinham basicamente duas orientações gerais (HARVEY, 2007a).

A primeira delas era prevenir uma volta à catástrofe econômica pela qual as populações de todos esses países haviam passado durante a década de 1930 e cuja memória

---

<sup>40</sup> A paranoia anticomunista nos países capitalistas é certamente um fator explicativo para o fortalecimento e manutenção do Estado de Bem-Estar Social, principalmente com a exacerbação dessa polarização na Guerra Fria. Todavia, não podemos deixar de mencionar, nesse ponto, a importância das correntes de esquerda alternativas ao comunismo soviético que sofriram, no mesmo período, intensos ataques. Sobre esse assunto, são particularmente ilustrativas as disputas internas na Frente Popular na Guerra Civil Espanhola, narradas, por exemplo, por Orwell (2003) e Hemingway (2004).

estava totalmente vinculada ao desfecho sangrento e destrutivo que a 2ª Guerra Mundial representou para aquela geração. Para isso, foram criados mecanismos de controle e estabilização das relações internacionais, sobretudo no âmbito comercial e financeiro, com o objetivo de assegurar a paz – leia-se, a estabilidade das transações comerciais e a retomada dos investimentos externos – e impedir novo acirramento das rivalidades interestatais. Esse sistema, de que fazem parte os acordos de Bretton Woods, mas não se limita a eles, foi não apenas orquestrado e modelado pelos EUA, mas também mantido materialmente pela sua política externa, de maneira a consolidar a sua hegemonia no sistema político internacional. No caso específico do Japão e da Alemanha, que eram econômica e territorialmente estratégicos, o aporte de recursos para os planos de reconstrução foi ainda mais significativo, assim como o controle do Estado sobre o processo de recuperação econômica.

A segunda orientação era contrapor-se ao avanço do “comunismo”, ameaça que se manifestava primeiro através da expansão territorial do socialismo soviético sobre os territórios vizinhos, mas também através do fortalecimento interno dos partidos comunistas em diversos países. Isso implicava, primeiramente, em organizar a rede de relações diplomáticas e militares – a OTAN, por exemplo – que comporia o cenário da Guerra Fria, nos anos seguintes. E, internamente, adotar uma estratégia política, policial e macroeconômica que anulasse as possibilidades de disseminação de qualquer tipo de pressão anticapitalista. Essa estratégia consistiu, no campo econômico, em aprimorar os mecanismos de política econômica, regulação, intervenção e atuação direta do Estado com um compromisso fixo no crescimento econômico e no pleno emprego. Muitos mecanismos haviam sido criados, testados e legitimados pelas tentativas de combate aos efeitos da crise de 1929 – sobretudo o desemprego e a fome – e seus resultados “virtuosos” para o sistema econômico foram certamente consolidados pelo esforço de guerra a partir do final da metade da década de 1930<sup>41</sup>. Porém, o cenário político e ideológico do período pós-1945 desautorizava experiências semelhantes ao nazi-fascismo, onde correntes políticas (partidárias e sindicais) divergentes puderam ser simplesmente aniquiladas, enquanto se implantava uma versão máxima e totalitária da racionalidade capitalista.

Apenas nesse sentido é possível compreender como e porque se consolidaram aquelas democracias liberais, em que sindicatos e partidos socialdemocratas conseguiram uma influência

---

<sup>41</sup> No caso de Alemanha, Áustria, Hungria e Polônia, por exemplo, pode-se estender a catástrofe à imposição das reparações de guerra e a profunda crise e hiperinflação durante a década de 1920 (HOBSBAWM, 2009, p. 94). Cf. Bresciani-Turroni (1989).

muito real e “o Estado, de fato, tornou-se um campo de forças que internalizou as relações de classe” (HARVEY, 2007a, p. 18). Estas foram as condições para o estabelecimento do “compromisso” entre o capital e o trabalho. Na prática, os Estados de Bem-Estar Social – de abrangência geográfica, populacional e temporal bastante restrita – representaram a expressão mais avançada deste arranjo e, dentro deles, o sistema de proteção social assumiu, simultânea e contraditoriamente, o papel de conquista social e de freio de transformações mais profundas. A permeabilidade das instituições às demandas sociais, mobilizadas através dessas organizações, não alterou ou amenizou o fato de que a burocracia estatal manteve um amplo grau de autonomia na gestão do sistema econômico<sup>42</sup> apesar das diferentes interpretações que possam existir sobre o “*embedded liberalism*”. Esta expressão que designa o período do pós-guerra, comumente traduzida como “liberalismo *regulado*”, pode transparecer que naquele curto período de tempo as tendências centrais do capitalismo tenham sido amenizadas. Porém, nos parece correto entender a expressão dentro dos limites precisos sugeridos por Harvey:

Actualmente es habitual referirse a esta organización político-económica como «liberalismo embridado» para señalar el modo en que los procesos del mercado así como las actividades empresariales y corporativas, se encontraban cercadas por una red de constreñimientos sociales y políticos y por un entorno regulador que en ocasiones restringían, pero en otras instancias señalaban la estrategia económica e industrial. (HARVEY, 2007a, p. 17)

Nesse sentido, a proteção social se enquadra na rede de constrangimentos sociais e políticos que envolviam as relações capitalistas e amenizavam, de fato, as condições de reprodução da vida material dos indivíduos. Enquanto isso, serviam de suporte para a intensificação do modo de produção capitalista em vários sentidos, em especial nas necessidades estratégicas de grandes complexos industriais: a produção e o consumo em massa.

Os diversos mecanismos de proteção surgidos em cada uma das sociedades contra as dificuldades impostas pela relação salarial – que tinham sido criados difusamente nas décadas anteriores como reação à mercantilização cada vez maior do trabalho e da terra – foram, neste segundo momento, organizados em larga escala e absorvidos pelo Estado. Isso possibilitou a penetração ainda maior das relações capitalistas nas diversas dimensões da vida cotidiana, à

---

<sup>42</sup> Mariutti (2014a, p. 11) descreve o processo pelo qual esta fase do capitalismo aprofunda a tendência à socialização da produção e entrelaçamento necessário entre a concentração e a centralização do capital e a necessária concentração do poder no Estado.

medida que os efeitos negativos dessa penetração puderam ser amenizados, ao menos do ponto de vista da reprodução material.

Para o sucesso dessa estratégia, os arranjos socialdemocratas tiveram de ser construídos, desde o início, a partir de uma profunda articulação entre sua estrutura e todos os outros componentes da política macroeconômica. Em particular, seu funcionamento virtuoso dependia de uma economia capitalista *em crescimento*, para compatibilizar os interesses antagônicos afetados pelo caráter e magnitude das políticas públicas. O conflito mais explícito, nesse sentido, gira em torno da definição do tamanho e da distribuição da carga tributária arrecadada e destinada para o gasto social.

Porém, a composição de complexos sistemas de arrecadação e gasto social não foram de maneira nenhuma estranhos à lógica da acumulação.

Em primeiro lugar, como já descrevemos, os benefícios do sistema de proteção social deveriam legitimar-se socialmente, amenizando as tensões sociais. A mitigação ou o abrandamento da questão social – em cuja vitrine estão (ou estiveram) os países da Europa Ocidental – possibilitou a generalização do assalariamento no mercado de trabalho e a disseminação de um novo padrão de consumo. As políticas sociais – sobretudo as de garantia de renda – forneceram suporte essencial para a estabilidade e a tremenda expansão do consumo de massa que foram parte essencial da sustentação dos saltos de escala e produtividade da indústria, até hoje.

O limitado alcance geográfico e populacional dessa faceta dos “anos dourados” também só pode ser explicado pela reprodução, na periferia do capitalismo, da produção em larga escala, porém num nível de exploração muito mais intensa que nos países centrais. As empresas transnacionais que reproduziram, nos países que adotaram estratégias de industrialização pesada, o chamado padrão de concorrência *multidoméstico* realizaram grandes transferências de excedentes, via remessas de lucros e outras transações internas, que certamente facilitaram a acomodação das necessidades de um Estado de Bem-Estar generoso nos países em que se encontravam suas matrizes, como níveis salariais mais elevados e uma carga tributária mais pesada (TEIXEIRA, 1983).

Em segundo lugar, o orçamento público, alargado pela arrecadação das contribuições previdenciárias e outras formas de tributação ligada às políticas sociais, passou a ser usado – recorrentemente, em diversos países – para o financiamento do próprio capital, alavancando ainda mais a acumulação. A disponibilidade de grandes montantes de recursos oriundos da “poupança salarial”, entre outros fundos diversos com prazos bastante longos, permitiu a articulação entre o fundo público e o circuito de crédito para grandes investimentos, em geral de maturação mais longa e retorno incerto<sup>43</sup>.

### 1.1.3 *Neoliberalismo e a mercantilização das políticas sociais*

Da mesma forma como a constituição dos chamados Estados de Bem Estar Social foi resultado de um complexo entrelaçamento de interesses que permitiu acomodar as tensões geradas pela acumulação capitalista, a fase seguinte respondeu, sobretudo, à necessidade de reacomodar esses interesses, a partir da crise do padrão de acumulação instituído no período anterior.

Como argumentamos, os modernos sistemas de proteção social europeus foram construídos sobre uma arquitetura macroeconômica bastante específica, dentro de democracias formais em que sindicatos e partidos socialdemocratas conseguiram, por um bom tempo, exercer uma influência muito real. Nas palavras de Harvey, “o Estado, com efeito, se tornou um campo que internalizou as relações de classe” (HARVEY, 2007a, p. 18)<sup>44</sup>. Apesar disso, a burocracia estatal manteve amplo grau de autonomia na gestão das variáveis centrais do sistema econômico, relativamente imune às pressões vindas das instituições propriamente democráticas. Em particular, consolidou-se como função do Estado a manutenção de todos os elos necessários para a realização em escala ampliada do consumo, de onde deriva sua preocupação permanente com a estabilidade da demanda agregada e do nível de emprego, válidas até hoje. Nesse sentido preciso é possível argumentar que os chamados “anos dourados” representaram, de uma perspectiva de longo prazo, um aprofundamento acentuado do grau de mercantilização da vida, uma vez que, ao

---

<sup>43</sup> No Brasil, a utilização, pelo Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), são exemplos dessa articulação que, no caso brasileiro, remete às reformas institucionais da década de 1960 (TAVARES; ASSIS, 1985).

<sup>44</sup> “En efecto, el Estado se convirtió en un campo de fuerzas que internalizó las relaciones de clase. Instituciones obreras como los sindicatos de trabajadores y los partidos políticos de izquierda tuvieron una influencia muy real dentro del aparato estatal” (tradução livre).

se disseminar pelo mundo, dissolveu gradativa e violentamente modos de vida alternativos, uniformizando e padronizando os cidadãos num esquema de vida totalmente atrelado, de um lado, ao trabalho assalariado e, de outro, a dependência do consumo dos mais diversos bens, necessários ou supérfluos.

E, também, apenas nesse sentido preciso é possível afirmar que os Estados de Bem-Estar Social conseguiram impor constrangimentos à lógica da acumulação. Queremos aqui fugir de um pensamento dicotômico falso, que opõe, em pólos opostos, Estado e mercado. Os “anos dourados” representaram um contexto específico em que os trabalhadores conseguiram pressionar o Estado no sentido de conquistar certos direitos que aliviaram a questão social.

Contraditoriamente, esses direitos mantiveram as condições que tornaram possível o aprofundamento ainda maior de outras formas concretas de acumulação de capital. O caráter avançado da regulação do trabalho e o vigor dos sistemas de proteção social da Europa Ocidental devem ser compreendidos a partir dessa perspectiva, e não propriamente pela existência excepcional de um período e lugar em que o capitalismo teria sido “regulado”, no sentido de *restringido*, ou que as democracias liberal tenham podido impor limites ao capital<sup>45</sup>. É a partir dessa ótica que se pode discutir a possibilidade ou não de reproduzir aquele esquema em outros contextos<sup>46</sup> e também qual o real caráter das mudanças que ocorreram no período seguinte, de que queremos tratar<sup>47</sup>.

De forma esquemática, podemos dizer que o desmoronamento deste arranjo que manteve os Estados de Bem-Estar Social se manifestou, no plano econômico, pela interrupção do ciclo virtuoso de crescimento que se manteve por alguns poucos anos, num grupo seletivo de países centrais, e também pela saturação das tentativas de “exportar desenvolvimento” para a periferia<sup>48</sup>. Na interpretação que adotamos, a crise de acumulação que se impôs sobre o bloco capitalista

---

<sup>45</sup> Ver, por exemplo, Shonfield (1965).

<sup>46</sup> Questão sobre a qual esta dissertação não tratará.

<sup>47</sup> Seguimos aqui essa visão segundo a qual teria ocorrido uma mudança do padrão de acumulação do capitalismo na última parte do século XX, basicamente apoiados no pensamento de David Harvey (HARVEY, 2007a). Não obstante, é possível e necessário que se aprofundem pesquisas no sentido de entender a complementaridade entre neoliberalismo e desenvolvimentismo enquanto estratégias distintas de gestão do capital, mas dentro de um marco comum: o aprofundamento da mercantilização da vida. Ver, por exemplo, esta discussão aplicada ao debate eleitoral recente em Santos (2014).

<sup>48</sup> O caso brasileiro, nesse sentido, é de especial interesse. Cf., por exemplo, os esforços de interpretação sobre os limites do processo de industrialização brasileira durante a década de 1970 e sobre as possibilidades de realização do sonho de estabelecer, no Brasil, alguma espécie de “capitalismo autônomo” (CARDOSO DE MELLO; BELLUZZO, 1998; FURTADO, 1974). Sobre a impossibilidade de realização desse projeto de desenvolvimento, é interessante verificar as conclusões de Cardoso de Mello (CARDOSO DE MELLO, 1997).

exigiu, num movimento difuso e fragmentado, a busca de novos horizontes de valorização. Ainda que muitos dos componentes do arranjo anterior – como o consumo de massa, por exemplo – tenham permanecido (e se aprofundado<sup>49</sup>) como pilares centrais do funcionamento do capitalismo como sistema global de acumulação, novos horizontes até então inexistentes ou incipientes passaram a se desenvolver num ritmo inédito, como é o caso das inovações financeiras que alargaram o fenômeno da financeirização.

Não nos concentraremos aqui em reconstituir todos os fatores que desempenharam algum papel na transição ocorrida durante a década de 1970, especificamente no questionamento da hegemônica posição geopolítica dos Estados Unidos no mundo, sobretudo no plano do sistema monetário internacional<sup>50</sup>.

No que concerne à proteção social, destacaremos dois aspectos. Primeiro, como a crise de acumulação afetou concretamente a arquitetura macroeconômica sobre a qual se assentavam os sistemas de proteção social, gerando pressões sobre ela. Segundo, como o neoliberalismo, como *ideologia*, foi adotado e disseminado e sedimentou uma forma específica de reforma do Estado funcional ao novo arranjo.

Em primeiro lugar esta crise se manifestou, na superfície dos indicadores econômicos, a partir de dois eixos aparentemente contraditórios que constituíram o fenômeno da *estagflação*. A combinação entre inflação de preços e recessão econômica, até então estranha aos manuais de política econômica, impôs à arquitetura macroeconômica que descrevemos até aqui uma situação limite. A crise fiscal imposta aos Estados nacionais dos países avançados – agravada pela crise cambial nos países mais frágeis, sobretudo depois de 1979 – envolvia, do ponto de vista do orçamento público, os efeitos nocivos e simultâneos da queda de receitas da arrecadação tributária e do aumento das despesas da seguridade social.

---

<sup>49</sup> Numa fase a partir da qual expedientes como a criação de necessidades, a obsolescência programada e a obsolescência perceptiva se tornam cada vez mais exacerbados. Sobre esses conceitos e a ideologia associada atualmente a eles, ver Layrargues (2002).

<sup>50</sup> Sobre o período de consentimento da posição hegemônica dos EUA, remetemos ao conceito de “congruência do propósito social” (GILPIN, 2002). Os fatos ocorridos na década de 70 alimentaram reflexões e desenvolvimentos de teorias cíclicas, reconhecendo naquele cenário o declínio da hegemonia americana. A França, a Alemanha e o Japão desenvolviam-se cada vez mais intensamente e fortaleciam suas moedas frente ao dólar, o que fez com que em 1971, os EUA abandonassem o padrão ouro-dólar devido à incapacidade de controlar a fuga de sua moeda para aplicações em francos, marcos e ienes. O choque do petróleo de 1973 foi particularmente mais intenso para os EUA do que para a URSS ou outros países capitalistas. Isso serviu para aumentar quanto à capacidade de liderança norte-americana (ARRIGHI, 1996; MODELSKI, 1987; WALLERSTEIN, 1979).

O padrão de financiamento da proteção social via-se constringido, de um lado, pela redução da arrecadação geral decorrente do arrefecimento do crescimento econômico e, de outro lado, pela queda nas receitas com contribuições sociais vinculadas à relação formal de emprego – contribuições patronais, dos trabalhadores e também do Estado – devido ao aumento do fenômeno do desemprego.

Pelas mesmas razões, os países que tinham atingido um patamar bastante avançado de proteção social, funcionando de maneira estável e virtuosa durante o breve ciclo de crescimento que experimentaram, viram-se numa situação em que não só as receitas diminuíram de modo repentino, mas também as despesas que a proteção social deveria cobrir cresceram rapidamente. É o caso, principalmente, do seguro-desemprego e outras políticas assistenciais específicas de alívio monetário.

Frente a esse tipo de dilema, os governos nacionais tiveram de dar respostas a uma situação que, de acordo com o arranjo estabelecido, parecia insustentável. Segundo Harvey (*op. cit.*), a necessidade de “buscar alternativas” a esse contexto gerou, em diversos países, inúmeras experiências oficiais ou auto-organizadas para fazer frente ao desemprego generalizado e a incapacidade de retomar o crescimento econômico.

Para esta dissertação, é interessante enfatizar que muitas das alternativas propostas buscavam formas de *desmercantilizar* o acesso aos bens considerados básicos. O autor cita, por exemplo, tentativas experimentadas pela esquerda em vários países europeus para dar respostas à crise. Uma das respostas implicava no aumento do controle e regulação do Estado sobre a economia, através de estratégias corporativistas que poderiam incluir medidas contrárias aos desejos dos trabalhadores e dos movimentos sociais, como controle de preços, salários, medidas de austeridade, entre outras. Diversos partidos comunistas e socialdemocratas flertaram com estratégias que surgiram no período, em vários países, como é o caso da “Bolonha Vermelha”, na Itália, da transformação revolucionária por que passou Portugal, após a queda do salazarismo, das guinadas para variações da ideia de “eurocomunismo”, na Itália e na Espanha, do aprofundamento da tradição socialdemocrata na Noruega, na Suécia e na Dinamarca. Porém, muitas dessas novas formas colocavam em risco o poder das classes dominantes e a própria ordem capitalista em muitos países (HARVEY, 2007a, p. 19).

Nesse sentido, o neoliberalismo se apresentava apenas como uma entre várias alternativas. Mais especificamente, políticas pontuais que podiam ser atribuídas ao neoliberalismo, pelos princípios que seguiam, estavam entre as muitas medidas emergenciais tomadas em todo o mundo para enfrentar aquela crise<sup>51</sup>, ainda erráticas, descontínuas, contraditórias e desarticuladas<sup>52</sup>.

Como e porque o neoliberalismo emergiu vitorioso e consolidou-se como resposta única à crise dos anos 1970? Na interpretação que adotaremos a resposta a esta pergunta revela o segundo aspecto relevante a respeito dessa transição, que é a trajetória que o neoliberalismo percorreu desde sua anterior existência enquanto teoria, até sua adoção, na prática, enquanto *ideologia* dominante. Este problema não deve ser pensado de maneira mecânica e inevitável, como um olhar retrospectivo pode induzir. Antes, pode ser pensado como um fenômeno complexo em que:

O mundo capitalista foi dando passos em direção à resposta que constituiu a neoliberalização através de uma série de zigue-zagues e experimentos caóticos, que na realidade apenas convergiram para uma nova ortodoxia graças à articulação do que ficou conhecido como “Consenso de Washington” na década de 1990 (HARVEY, 2007a, p. 20)<sup>53</sup>

Na teoria, o neoliberalismo organizado pela Sociedade de Mont-Pèlerin está assentado sobre uma teoria do conhecimento que refuta a capacidade de um indivíduo ou instituição poder centralizar todo o conhecimento relevante para tomar decisões de planejamento, que possam gerar resultados ótimos. Baseia-se, ainda, numa série de princípios que devem orientar a organização social e a atuação do Estado, que nos levaria a atingir melhores resultados em termos econômicos e sociais. A despeito da sofisticação de alguns de seus autores e das contribuições intelectuais que uma leitura radical dessa escola de pensamento pode trazer, pode-se dizer que o neoliberalismo disseminado amplamente – pelos seus próprios adeptos e também por críticos – constitui uma variação estilizada dessas ideias, que em geral não aprofundam a

---

<sup>51</sup> É o caso notório das críticas e debates que Milton Friedman suscitava a respeito da atuação do Estado estadunidense.

<sup>52</sup> Na América Latina, o Chile foi um grande laboratório de práticas de enfrentamento rígido de organizações sindicais, flexibilização do trabalho e privatização de empresas estatais e serviços sociais (TAYLOR, 2006; VERGARA, 1985).

<sup>53</sup> “El mundo capitalista fue dando tumbos hacia la respuesta que constituyó la neoliberalización a través de una serie de zigzagueos y de experimentos caóticos, que en realidad únicamente convergieron en una nueva ortodoxia gracias a la articulación de lo que llegó a ser conocido como el «Consenso de Washington» en la década de 1990” (tradução livre).

crítica para além de alguns princípios centrais, que embasam críticas ao cotidiano da política econômica, mas não chegam a ser levadas ao limite de suas ideias de origem<sup>54</sup>.

Nessa versão estilizada, alguns princípios invioláveis são: a propriedade privada, a liberdade empresarial e o “livre funcionamento dos mercados”. A função das leis e do Estado é garantir o ambiente para que essa liberdade se exerça – funções militares e policiais para manter a ordem, a estabilidade da moeda nacional, etc. -, não interferir no funcionamento automático da economia e favorecer a criação de mercados onde eles não existam, como é o caso das políticas sociais (educação, saúde, previdência, etc.).

Do ponto de vista ideológico, o neoliberalismo enfatiza intensamente as virtudes da meritocracia, deixando recair sobre o indivíduo a responsabilidade maior pelo seu “desempenho” na sociedade. Em teoria, uma sociedade que oferece as condições para que cada um se “desenvolva” à sua maneira – basicamente, o processo de educação, qualificação e inserção profissional – pode prescindir da atuação do Estado para a correção de distorções, desigualdades e qualquer tipo de política que vise à promoção do *status* de cada cidadão. Além disso, a gestão pública, estatal, é apresentada como portadora de problemas crônicos de ineficiência e desperdício, porque não seguem critérios econômicos (apenas) de funcionamento.

Esses dois elementos conjugados, de forte apelo, foram fundamentais para a *construção do consenso* necessário à acomodação das políticas neoliberais em cada sociedade. Os questionamentos à sua implantação e todo tipo de resistência, consciente ou não, à redução dos direitos imposta pelos governos que seguiram essas políticas foram – e ainda são – combatidos de forma violenta pelo aparato policial do Estado. Enquanto isso, a manutenção da ordem dependeu da disseminação dessa ideologia que substituíu a anterior, um consenso de que fazia parte, ainda que de modo incômodo e tenso, o fortalecimento da organização coletiva e da disputa, dentro do Estado, por políticas públicas ativas e abrangentes.

Note-se que a despeito das recomendações que constituem esta forma de pensar, a promessa – o objetivo ideal presente no discurso – da adoção dessas medidas não difere, em absoluto, de outras escolas de pensamento liberais, notadamente no campo da economia. A

---

<sup>54</sup> Cf. Mariutti (MARIUTTI, 2014b). A este respeito, a título de exemplo, é sintomático que os auto-declarados neoliberais brasileiros, salvo honestas exceções, cultivem um grande silêncio – por desconhecimento ou interesse – sobre a abolição do direito à herança, uma das mais radicais ideias presentes nos textos de alguns de seus autores fundadores, como Hayek.

promessa, particularmente crucial no período em que nos concentramos, é a recuperação do vigor do sistema econômico, considerando todas as suas variáveis relevantes, quais sejam, o ritmo de crescimento econômico, o nível de emprego, o poder de compra dos salários e, de forma geral, a prosperidade, o progresso e o bem-estar. E, como pressuposto, uma sociedade com alto grau de mercantilização.

A diferença central entre as alternativas apresentadas pelo pensamento neoliberal e qualquer alternativa que tenha se apresentado naquele momento pode ser compreendida através do movimento concreto que estamos reconstituindo. O argumento de Harvey é que as políticas baseadas nos princípios neoliberais tinham a característica fundamental de não ameaçar o poder de classe das elites dominantes nos países capitalistas e favorecer a sua restauração. Nas décadas anteriores, em que partidos e sindicatos de orientação socialista ou socialdemocrata haviam conquistado avanços reais na balança entre trabalho e capital<sup>55</sup>, o grau de organização dos trabalhadores teria atingido um nível que colocava em ameaça o poder da classe dominante. Essa ameaça se exacerbou no momento da crise. Este é um dos pontos fundamentais: dentre das alternativas disponíveis, o neoliberalismo oferecia uma forma de compatibilizar a recuperação econômica - leia-se, a taxa de acumulação – e também restaurar o poder de classe ameaçado.

A prova de que esse aspecto da adoção dessas práticas é, em si, razão mais relevante do que a recuperação do crescimento é que as políticas neoliberais aplicadas falharam, na prática, em revitalizar a acumulação de capital global. Por outro lado, obteve sucesso em restaurar o poder de classe. Dessa forma, pode-se dizer que a utopia teórica do discurso neoliberal “funcionou mais como sistema de justificação e legitimação para tudo o que fosse necessário no sentido de restaurar o poder de classe” (HARVEY, 2007b, p. 10). Predominantemente, nos momentos em que entraram em conflito com esse projeto de classe, os princípios do neoliberalismo foram prontamente relegados a segundo plano, na esfera das decisões políticas.

O neoliberalismo oferecia a promessa de retomada do crescimento, o controle da desvalorização dos ativos pela inflação, mas *acima de tudo* a contenção da organização coletiva. Esta determinação é bem ilustrada pelo exemplo-laboratório chileno, onde as reformas – privatizações, desregulamentação e combate aos sindicatos - foram executadas de forma bastante

---

<sup>55</sup> Sem que esse último lado tenha “perdido”, como vimos, esses ganhos podem ser sintetizados na relação de incorporação dos ganhos de produtividade nos salários, durante os “anos dourados”, naquele grupo seleto de países. Cf. Mattoso (1995).

acelerada e violenta. Em diversos casos, fica explícita a utilização do discurso legitimado pelo argumento neoliberal, apesar da execução de certas práticas que não necessariamente atendiam aos pressupostos teóricos defendidos. Exemplos contraditórios não faltam, mas não são frequentemente lembrados. É o caso do aumento do déficit público nos EUA, mesmo no auge do governo autodeclaradamente neoliberal de Reagan; ou da manutenção estratégica do setor do cobre sob o controle do Estado no mesmo Chile, sob o neoliberalismo-ditatorial de Pinochet; ou o aumento da carga tributária em muitos países (ANDERSON, 1995).

Na prática, para construir, fortalecer o consenso e tornar-se hegemônico, o neoliberalismo contou com a influência política e ideológica de seus partidários em governos, universidades, partidos, conselhos empresariais, sindicatos, mídia, escolas e outras instituições, com pesado apoio financeiro das elites europeias e estadunidenses<sup>56</sup>. Desde a década de 1970, as relações internacionais - dos EUA e organismos multilaterais – são cada vez mais orientadas à disseminação do neoliberalismo para todos os países, através do convencimento ou da coerção. Isso pode ser percebido na prática de instituições como o FMI e a OMC, por exemplo.

A despeito das inflexões políticas que ocorreram em diversos países com características particulares, o movimento foi adquirindo coerência até que se tornasse ideologicamente hegemônico, afetando inclusive partidos de corte trabalhista e social-democrata, que adotaram políticas alinhadas com esses princípios a despeito dos programas e plataformas que os elegeram. Além disso, apesar das trajetórias e decisões tomadas em âmbito nacional, internacionalmente há uma grande tendência de continuidade na estruturação de uma ordem mundial articulada pelos EUA, ou mais especificamente pela consolidação da hegemonia americana estruturada em torno do complexo militar-industrial-acadêmico, ordem na qual o neoliberalismo, enquanto ideologia, é apenas um dos elementos estruturantes. Esse ponto foi desenvolvido também por Perry Anderson (ANDERSON, 2002). Para ele, os eventos da política internacional, em geral articulados por instituições multilaterais que representam uma pretensa “comunidade internacional”, não devem ser compreendidos como episódicos e arbitrários, mas dotados de sentido. Preocupado com os rumos da esquerda, Anderson convoca à convergência pela mudança, uma organização que deveria ser construída em nível internacional:

---

<sup>56</sup> E com a simpatia dos banqueiros suecos que criaram sua versão do Prêmio Nobel e o outorgaram, em 1974 e 1976, respectivamente, a Hayek e Friedman.

The arrogance of the 'international community' and its rights of intervention across the globe are not a series of arbitrary events or disconnected episodes. They compose a system, which needs to be fought with coherence not less than its own. (ANDERSON, 2002, p. 30)

Uma vez que o neoliberalismo não foi capaz de cumprir a promessa de gerar bons resultados econômicos e sociais, a permanência da hegemonia de seu ideário se justifica pela necessidade de manter o poder da classe dominante, das frações dominantes do capital, tanto nacional quanto internacionalmente. Constitui-se como um grande sistema de redistribuição da renda e da riqueza dos mais pobres para os mais ricos<sup>57</sup>.

Para realizar esta tarefa, foram colocadas em prática diversas formas do que o Harvey chama de *acumulação por expropriação*, conceito que remete e extrapola o conceito de acumulação primitiva em Marx, aplicada, desta vez, aos *bens públicos* que constituíam os Estados de Bem-Estar Social – onde se podia utilizar essa expressão propriamente – e também exercendo pressões sobre toda forma de gasto social naqueles países onde esse tipo de direito era ainda incipiente.

Privatização, gestão das dívidas públicas, "comoditização", expropriação da terra, do espaço das cidades, mudança nos direitos de propriedade de bens públicos, flexibilização das relações de trabalho, supressão de formas alternativas de vida, produção e consumo, etc.

Todas as formas têm em comum um papel atuante do Estado que se utilizando do seu monopólio da violência, legisla em favor delas e as legitima policialmente, a despeito das pressões sociais que possam reivindicar destinos diferentes<sup>58</sup>, favorecendo a exploração privada de tudo o que possa ser absorvido pelo capital. É fundamental reconhecer que nenhuma destas características constitui rigorosamente uma mudança estrutural no funcionamento capitalismo, mas apenas a criação de novas formas de apropriação privada em larga escala de todo o aparato estatal que havia sido criado e expandido no brevíssimo período anterior.

No âmbito das políticas sociais, a acumulação por expropriação assume duas dimensões: 1) a captura, para fins diversos, das receitas fiscais vinculadas aos sistemas de proteção social, com ou sem alteração de seu padrão de financiamento; 2) a retração dos direitos

---

<sup>57</sup> Essa forma de colocar o problema assumiu, décadas atrás, o formato das análises a respeito da distribuição da riqueza entre os 99% e o 1% da população, tão comuns nos dias de hoje, principalmente após a Crise de 2008 (DUMÉNIL; LEVY, 2004).

<sup>58</sup> Esta é a relação expressa de forma clara e genial pela tira cômica que serve de epígrafe para esta dissertação.

sociais, não apenas para liberar recursos no orçamento para outras destinações, mas, sobretudo, para gerar as condições para a exploração de novos mercados para esses bens e serviços – saúde privada, educação privada, previdência privada, entre outros. O formato de política social que atenderá a esses princípios remove a lógica da universalidade de direito, como elemento de cidadania, e limita a atuação do Estado para o alívio de casos emergenciais e para o favorecimento e estímulo aos mecanismos privados de oferta e exploração das demandas vinculadas a esses *serviços*.

Devemos reconhecer que essas mudanças não são meramente políticas ou econômicas, mas ocorrem nas mais diversas esferas de nossa vida, afetando profundamente nossas relações de trabalho, relações sociais, arranjos tecnológicos, modos de viver e de pensar, na relação do homem com a terra, nos hábitos afetivos, e muitas outras dimensões.

É essencial notar que muitos dos interesses canalizados no período de reformas que se seguiu não são, a rigor, filiados particularmente ao neoliberalismo. Um dos vetores importantes da mercantilização do sistema previdenciário brasileiro hoje, como argumentaremos, é a conquista, por parte do *lobby* empresarial, da desoneração dos encargos sociais que incidem sobre a folha de pagamentos. Como vimos a contradição básica entre capital e trabalho que se expressa, no plano fiscal, como um conflito distributivo que envolve as fontes de arrecadação e o gasto social está geneticamente atrelada à arquitetura dos modernos sistemas de proteção social.

Nesse sentido, o neoliberalismo constitui um *projeto hegemônico*, vinculado a uma *estratégia de acumulação*<sup>59</sup> que foi capaz de compatibilizar interesses específicos de determinados grupos, *econômico-corporativos* (GRAMSCI, 2007; GRUPPI, 1978). Partimos da premissa que há um projeto nítido e bem definido que pode ser qualificado como neoliberal, especificamente no Brasil, embora haja outros. Esse projeto orientou as reformas porque passou o sistema previdenciário brasileiro, determinando o processo de *mercantilização*, como parte dos mecanismos de acumulação por expropriação, conforme definido acima. Isso não quer dizer, como veremos, que muitos desses interesses específicos não estivessem latentes, no Brasil, no período anterior ao que vamos analisar.

---

<sup>59</sup> Conforme os conceitos descritos por Jessop (1983).

Esta breve ressalva é particularmente importante numa conjuntura política como a brasileira, em que a maioria dos debates gira em torno dos elementos de inflexão ou continuidade entre os governos do PT – que quer enfatizar a mudança que representaria<sup>60</sup> – e os governos anteriores, do PSDB – quando o discurso neoliberal foi adotado abertamente como estratégia oficial. Pensamos, nesse sentido, que a trajetória do sistema previdenciário brasileiro pesa na balança em favor dos elementos em que houve continuidade entre os dois períodos. Obviamente, esta continuidade não deve ser atribuída meramente à virtude e ao comportamento do partido eleito para o Executivo Federal. Por isso, essa dissertação insere-se no debate para mapear esses elementos e mostrar o que determinou a trajetória do sistema previdenciário até aqui.

As próximas seções se dedicam a mostrar os dados disponíveis a respeito da problemática previdenciária brasileira, com ênfase na evolução de algumas variáveis que distorcem a interpretação do fenômeno que chamamos de *mercantilização*. Em especial, queremos destacar o que os dados não são capazes de demonstrar absolutamente, mas que se pode apreender a partir da análise dos interesses concretos que incidem sobre a previdência, e dos projetos em disputa para a proteção social brasileira, que serão objeto dos capítulos seguintes.

## **1.2 Sintomas da mercantilização no Brasil: tendências do sistema previdenciário**

Como mencionado, o conjunto de normas que rege atualmente a previdência brasileira tem como marco inicial a Constituição de 1988, que instituiu as regras mais abrangentes e inclusivas que a previdência brasileira já teve. A partir daí, uma série de modificações foram realizadas a partir de ações dos poderes Executivo e Legislativo.

Estas reformas variam de mudanças meramente incrementais ou formais em detalhes acerca do sistema previdenciário, mas apresentam a tendência geral de contrair o papel da previdência como direito social a ser garantido pelo Estado via tributação e arrecadação adequadas, transitando para um formato em que a previdência se apresenta como mercadoria, a ser obtida a partir da contratação individual ou coletiva de planos oferecidos por instituições que atuam num mercado próprio.

---

<sup>60</sup> Ver a esse respeito, a ênfase na expressão “pós-neoliberal” para qualificar o projeto de governo do Partido (SADER, 2013).

Muitos esforços foram realizados no sentido de compreender este intenso período de reformas, que atingiram praticamente todas as políticas sociais, em vários países do mundo. A trajetória percorrida pelas políticas sociais não pode ser dissociada do quadro mais geral, tanto no sentido da política macroeconômica, quanto no sentido social e político, nem das profundas mudanças pelas quais o mundo passou no plano ideológico.

As causas mais diretas desse processo são geralmente atribuídas à execução do projeto neoliberal – ou, ao menos, são defendidas, difundidas e legitimadas a partir da disseminação dos princípios do pensamento neoliberal, embora na prática tenha adotado medidas não necessariamente coerentes com esses princípios (HARVEY, 2007a, 2007b).

É digno de nota que as iniciativas de reforma do Estado e da economia segundo os princípios neoliberais se disseminaram independentemente da orientação político-ideológica dos partidos que assumiram governos de diversos países da década de 1980 até hoje, o que demonstra a hegemonia ideológica que o neoliberalismo alcançou e a fragilidade dos governos diante dos mecanismos de pressão do poder econômico (ANDERSON, 1995). Num plano mais geral, o processo pode ser enquadrado numa tendência geral de mercantilização da vida, em todas as suas dimensões, como argumentamos nas seções anteriores.

As análises do caso concreto brasileiro mostraram que a influência do neoliberalismo penetrou no Brasil difusamente ao longo da década de 1980, no contexto de negociação da crise da dívida, através da mediação e influência de instituições multilaterais como o FMI, a OCDE e o Banco Mundial. Porém, apenas após a resolução das eleições de 1989 pode-se visualizar um projeto claro, coeso e aglutinador de reforma do Estado.

A partir desse momento, a década de 1990 inaugura um período de ofensiva sobre aqueles aspectos que o projeto do neoliberalismo brasileiro julgava mais relevantes para sua estratégia. Na primeira fase, a abertura comercial e financeira e as privatizações de empresas estatais, estiveram em primeiro plano. Posteriormente, ganha relevância o desmonte das políticas sociais universais em favor das ações “focalizadas” nos “pobres” (GIMENEZ, 2008).

Este *processo* pode ser visualizado por três tendências simultâneas, que atingem diferentemente cada um dos compartimentos do sistema previdenciário brasileiro. A primeira delas é o *achatamento* do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), relevante por atingir a

grande maioria dos trabalhadores e também dos aposentados. A segunda tendência é o *estancamento* dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que abrangem os funcionários públicos. E a terceira tendências é a *expansão* dos Regimes de Previdência Complementar (RPC). Vejamos cada um deles a seguir.

### 1.2.1 ***O achatamento da Previdência Social (RGPS)***

O primeiro componente do processo que estamos definindo como mercantilização da previdência brasileira é o *achatamento* da Previdência Social<sup>61</sup>. As principais alterações nesse sentido foram concentradas na Emenda Constitucional nº 20/1998. As duas mudanças cruciais foram o aumento de cinco anos no tempo de contribuição<sup>62</sup> e a criação do fator previdenciário<sup>63</sup>. Para além dos impactos indiretos que essas mudanças causaram nos indicadores do mercado de trabalho, devido à tendência à permanência prolongada das pessoas na vida ativa, o principal efeito que se observou foi a compressão geral dos novos benefícios para valores próximos ao mínimo.

Se considerarmos os dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) para os anos de 2010 a 2014, período para o qual estão disponíveis dados mais precisos sobre os beneficiários, veremos que os benefícios do INSS se concentram em faixas de renda bastante baixas, mesmo considerando o seu teto.

A Figura 1 mostra a distribuição acumulada dos benefícios ativos por faixa de salário mínimo. Mais de 60% dos beneficiários do INSS ganha apenas 1 salário mínimo. Este dado inclui pensões e outras modalidades de benefícios que não são afetados pelo fator previdenciário nem pelo tempo de contribuição<sup>64</sup>, que em geral tem valor equivalente ao salário mínimo e, portanto, inflam os dados para essa faixa. De qualquer modo, apesar da distorção, é notável que as regras atuais do sistema previdenciário não permitam que um contingente significativo de trabalhadores

---

<sup>61</sup> Que aqui conota o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), sistema público de contribuição compulsória que protege os trabalhadores da iniciativa privada.

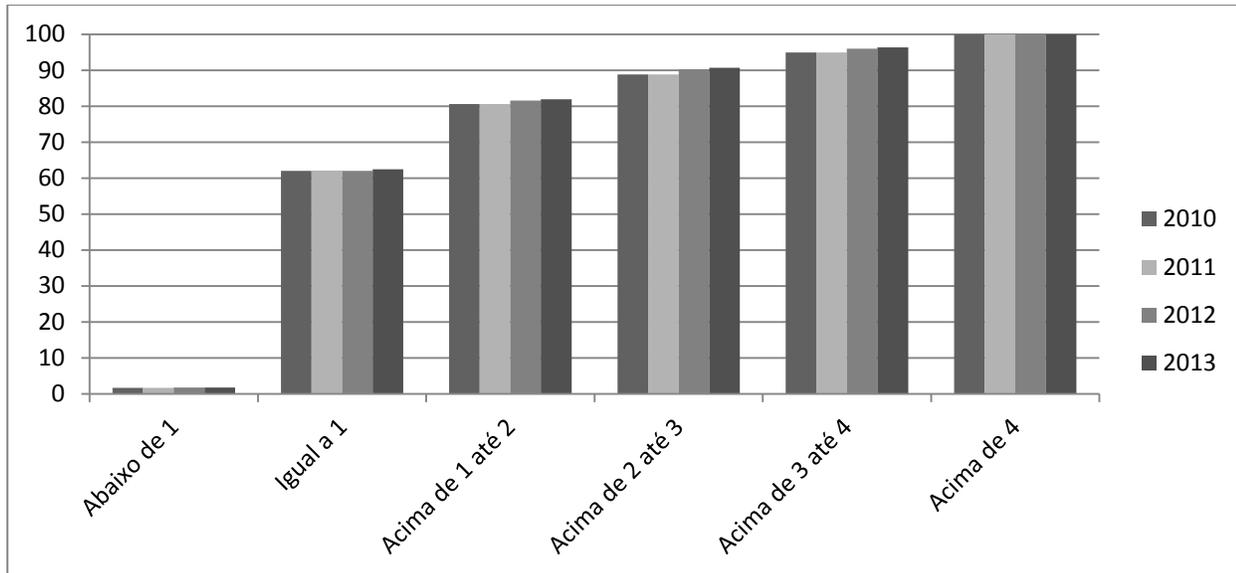
<sup>62</sup> Para mulheres, de 25 para 30 anos. Para homens, de 30 para 35 anos.

<sup>63</sup> Fator de redução (e em raras vezes aumento) utilizado na regra de cálculo do valor da aposentadoria que leva em conta a expectativa de vida da população. Quanto mais jovem o trabalhador se aposentar e quanto mais a expectativa de vida, menor será o valor do benefício. Para melhor compreensão do papel do fator previdenciário, apresentamos a atual regra de cálculo das aposentadorias do RGPS no Anexo B – Regra de Cálculo das Aposentadorias por Tempo de Contribuição do RGPS.

<sup>64</sup> Aposentadorias por idade e por tempo de contribuição representam aproximadamente a metade dos benefícios ativos.

consiga aposentar-se com um rendimento superior a três ou quatro salários mínimos, faixas em que menos de 10% dos aposentados atualmente se encontram.

**Figura 1 - Quantidade de benefícios do INSS por faixa de valor (2010-2013) - % Acumulada<sup>65</sup>**



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) 2010 a 2013. Elaboração própria.

\* As faixas de valores são relativas ao piso dos benefícios, igual ao salário mínimo vigente em cada ano. Entre 2010 e 2014, o salário mínimo subiu de R\$510,00 para R\$724,00 em valores correntes.

\*\* Esses dados incluem todas as modalidades de benefícios ativos.

Este efeito merece uma ressalva. A rigor, não se pode dizer que os benefícios diminuíram, em média. Nos últimos anos, a política ativa de valorização do salário mínimo causou um efeito bastante positivo sobre os benefícios pagos pela seguridade social brasileira. O processo que chamamos de achatamento se refere justamente ao fato de que os benefícios convergiram para o piso dos benefícios, pois as alterações nas regras de acesso tornaram mais difícil a obtenção de aposentadorias mais “elevadas”. Conseqüentemente, apesar de o teto do INSS estar hoje no patamar de R\$4.400,00 (aproximadamente 6 salários mínimos), poucos aposentados conseguem chegar a faixas de valores próximas ao teto. Se considerarmos aqueles que recebem até 2 salários mínimos, teremos mais de 80% dos beneficiários<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Para sustentar nosso argumento, utilizamos os dados disponíveis no Anuário Estatístico e apresentados já sob esse recorte. Porém, é interessante registrar a sugestão feita pela banca de defesa que – para reforçar o argumento – essa análise fosse feita para um intervalo mais amplo, se possível cobrindo um período mais próximo ao ano de 1988. Fica aqui indicada a possibilidade de fazer esse levantamento a partir dos microdados dos Censos de 1990, 2000 e 2010 – o que, porém, foge do escopo desse trabalho.

<sup>66</sup> Cf. Soria e Silva (2011), para outras considerações sobre o perfil dos beneficiários.

Nos últimos anos, a política ativa de valorização do salário mínimo provocou um aumento acentuado no piso dos benefícios e, conseqüentemente, no valor médio e total dos benefícios pagos. Ou seja, se considerarmos o gasto total do governo com as despesas do INSS, ou ainda analisarmos o rendimento médio dos beneficiários, *não será possível visualizar* o que chamamos aqui de achatamento. Seria possível argumentar, favoravelmente ao governo, que o valor médio das aposentadorias concedidas melhorou. Por outro lado, argumentando criticamente ao INSS, se poderia defender que, apesar das reformas anteriores, a despesa com benefícios “continua muito elevada”, mantendo o sistema “financeiramente insustentável”<sup>67</sup>.

O peso do salário mínimo no leque de benefícios do INSS não deve ser subestimado, sobretudo num contexto em que sua própria existência e nível sejam permanentemente questionados. No período eleitoral de 2014, por mais de uma vez, representantes das equipes econômicas de pelo menos dois candidatos da oposição à presidência manifestaram-se publicamente questionando a valorização do salário mínimo e seu atrelamento ao piso dos benefícios<sup>68</sup>. Muitas dessas falas foram desmentidas ou relativizadas durante o próprio período eleitoral, devido ao grande apelo que a “dimensão social” adquire nessa situação. Embora pareça, no contexto atual, que a abolição do salário mínimo seja altamente improvável, a sua desvinculação do seu valor ao piso dos benefícios se insinua de forma bastante preocupante, inclusive de dentro do governo eleito, cuja plataforma eleitoral incluiu, no discurso, a garantia de manutenção dos direitos trabalhistas e das políticas sociais.

Na Figura 2 podemos visualizar o efeito da valorização do salário mínimo nos limites mínimo e máximo dos benefícios desde 1994.

Na coluna esquerda, os valores estão expressos em salários mínimos correntes. Pode-se visualizar a trajetória da defasagem do teto dos benefícios em relação ao piso, que se manteve

---

<sup>67</sup> Voltaremos a este ponto na seção que discute o “déficit” da Previdência.

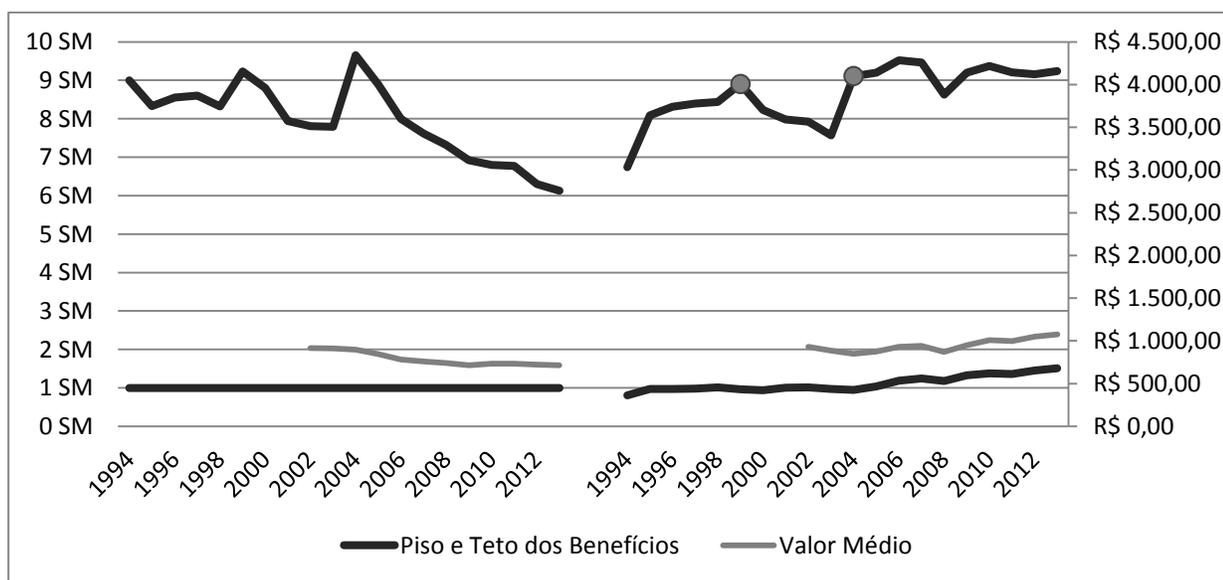
<sup>68</sup> Eduardo Giannetti, que posteriormente seria representante da campanha de Eduardo Campos/Marina Silva, em entrevista à Folha de São Paulo, em 21/10/2013: “Corrigir o salário mínimo pelo crescimento de dois anos atrás e o IPCA do ano anterior não tem o menor sentido. Também é complicado reajustar o benefício previdenciário pelo salário mínimo. Atrelar perpetuamente ao salário mínimo não faz sentido” (LUCENA, 2013).

<sup>69</sup> Armínio Fraga, da equipe econômica de Aécio Neves, declarou, em abril de 2014, para o Estado de São Paulo, ainda que com as ressalvas de um período pré-eleitoral: “O salário mínimo cresceu muito ao longo dos anos. É uma questão de fazer conta. (...)Eu gosto muito de analisar as coisas antes de emitir uma opinião. É opinião antiga, de gente que faz conta, que o vínculo do salário mínimo com a previdência tem um custo” (SALOMÃO; GRINBAUM, 2014).

atrelado ao salário mínimo. Também, podemos observar a queda do benefício médio, em termos do salário mínimo, de 2,03 em 2002, para 1,58 em 2013.

Na coluna direita, vemos a trajetória do valor dos benefícios expressa em R\$ de julho de 2013. A linha mais abaixo representa a curva de valorização do salário mínimo ao longo de todo o período, desde 1994, sem o efeito da inflação. Na linha que representa o teto dos benefícios, indicados pelos pontos no gráfico, podemos visualizar os efeitos imediatos das duas reformas principais por que passou o sistema previdenciário. A primeira, em 1998, a partir da qual o teto passa a se desvalorizar fortemente em relação à inflação, atingindo seu nível mais baixo em 2003. A segunda, em 2003, que representa o aumento nominal do teto promovido na reforma de 2003, que teremos a oportunidade de discutir nos capítulos seguintes.

**Figura 2 - Piso, teto e benefício médio do INSS (1994-2012) - em Salários Mínimos e R\$ de jul/2013**



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social. Elaboração própria.

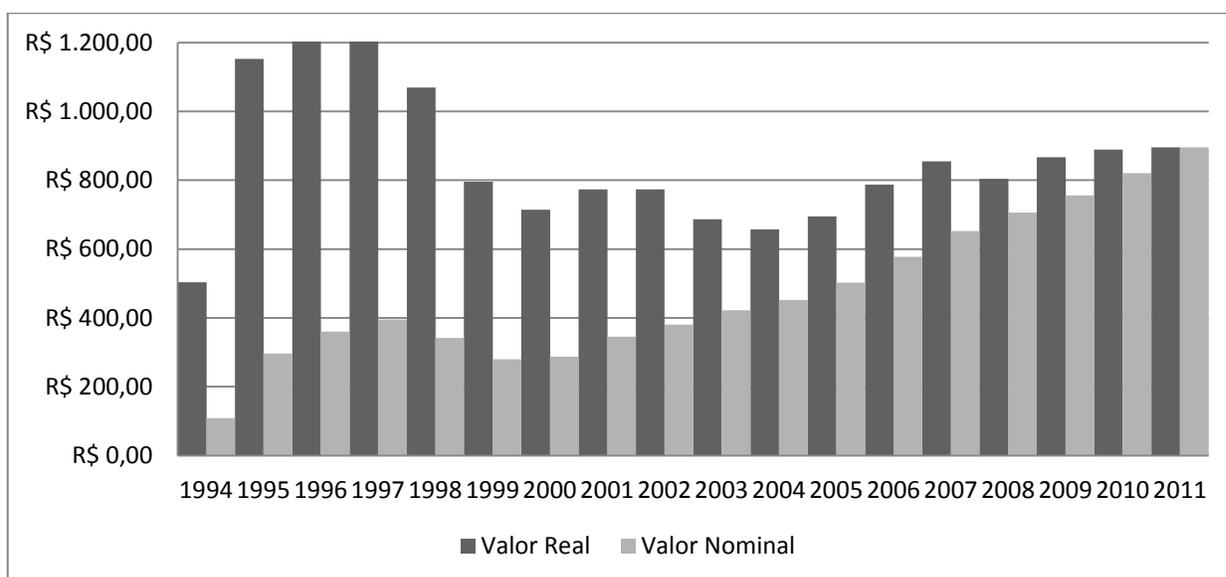
Mês de referência: julho. Valor Médio inclui apenas às aposentadorias por idade e por tempo de contribuição.

Além da defasagem do teto, outro indicador possível para o processo de achatamento das aposentadorias no RGPS é o valor médio das aposentadorias concedidas<sup>70</sup> anualmente pelo INSS. Na Figura 3 podemos ver a trajetória do valor médio das aposentadorias concedidas. Na

<sup>70</sup> Os benefícios concedidos são aqueles analisados e deferidos no período. Refletem, portanto, o fluxo de entrada dos novos beneficiários no sistema. O valor calculado no momento da concessão permanece sempre no mesmo patamar, incidindo sobre ele apenas correções monetárias e, no caso do piso, os reajustes do salário mínimo.

série que exibe os valores nominais, é possível perceber o impacto imediato que a implementação do fator previdenciário teve no cálculo das novas aposentadorias a partir de 1998 e, mais acentuadamente, a partir de 1999. Se considerarmos os valores reais, podemos ter ideia da magnitude das perdas inflacionárias que foram repassadas para as aposentadorias a partir daquela data. Do mesmo modo, o gráfico permite visualizar os efeitos da valorização do salário mínimo a partir de 2004. Considerando a aposentadoria média, esse efeito foi relativizado, se comparado à trajetória do piso dos benefícios, e ainda mais modesto, se considerarmos as perdas absorvidas pelas aposentadorias após a reforma de 1998.

**Figura 3 - Valor médio das aposentadorias concedidas (1994-2011) - em R\$ de jul/2013**



Fonte: AEPS (MPS/DATAPREV, 2011). Elaboração própria.

Valor Médio inclui apenas às aposentadorias por idade e por tempo de contribuição.

Como procuramos sublinhar, a análise dos dados do INSS deve ser feita de maneira bastante cuidadosa, devido aos vários ruídos presentes, devido à própria dinâmica do sistema previdenciário e também a outros efeitos indiretos. Ainda assim, consideramos que a tendência de achatamento é um fator relevante para a compreensão da questão previdenciária brasileira hoje e constitui, sim, um dos componentes do processo de mercantilização da previdência. Se considerarmos as alterações feitas ao longo dos últimos 25 anos nas leis que regem o sistema previdenciário, é possível perceber, conforme argumentaremos nos capítulos seguintes, o objetivo

declarado de restringir as regras de acesso às aposentadorias, com o intuito de “equilibrar” as contas da Previdência<sup>71</sup>.

Nesse sentido, quando falamos em achatamento da previdência social, nos referimos sobretudo ao sentido das alterações na legislação que regem o sistema. Por isso, foi relevante pontuar, ainda que brevemente, que tipo de conclusões *não se pode* tirar a partir dos dados do INSS, sobretudo considerando o comportamento do salário mínimo e dos indicadores do mercado de trabalho nos últimos 10 anos.

Paralelamente, é intuitivo que a restrição das condições previdenciárias do Regime Geral induza a população a buscar alternativas para sua aposentadoria, uma vez que a sua reprodução material após a retirada do mercado de trabalho continua sendo uma necessidade. Esta é a relação que se estabelece entre o achatamento do RGPS e o componente que será descrito em seção posterior, qual seja, a expansão da Previdência Complementar.

No Brasil, como em outros países, a alternativa apresentada pelos governos que reformaram a previdência pública são os mecanismos privados de garantia de renda na velhice. Em muitos países<sup>72</sup>, a previdência como um todo foi privatizada e substituída por regimes de capitalização individual. No Brasil, o RGPS continua resistindo a esse tipo de pressão, enquanto tem sua estrutura de acesso e financiamento corroída. Por esse motivo, a alternativa que se apresenta é chamada Previdência Complementar, uma vez que seus benefícios são destinados a complementar a renda dos aposentados que também participam do regime geral.

É curioso observar ainda, que a estrutura precária de nosso mercado de trabalho gera, no âmbito do RGPS, uma gama de situações que varia entre dois pólos.

Em primeiro lugar, há um enorme contingente populacional que não cumpre, ao longo da vida ativa, as regras necessárias para acessar a aposentadoria por tempo de contribuição e por idade<sup>73</sup>. Os motivos são diversos, mas certamente o baixo nível de formalização tem peso bastante relevante, uma vez que a aposentadoria está condicionada, sobretudo, pelas

---

<sup>71</sup> E mesmo assim, conforme analisam Lima *et al* (2012), o fator previdenciário teria sido capaz de inverter a tendência do maior crescimento das despesas em relação à arrecadação.

<sup>72</sup> Como Chile, Argentina, Colômbia, entre outros.

<sup>73</sup> Atualmente, é necessário contribuir por pelo menos 180 meses para garantir ambas as modalidades de aposentadoria. A contribuição pode ser compulsória, para os contratados pela CLT, ou voluntária, no caso de autônomos e outros grupos que abrangem parte do mercado informal de trabalho.

contribuições mensais feitas ao longo da vida ativa, para os contratos de trabalho regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Este grupo permanecerá nas faixas de aposentadoria mais baixas, como os dados indicam, embora a percepção individual de cada um sobre a aposentadoria seja a de uma grande conquista. A aposentadoria não permite o afastamento do mercado de trabalho, pois provavelmente, estas pessoas continuarão no mercado de trabalho, em condições de contratação informais, complementando o benefício com a renda do trabalho por mais alguns anos.

Em segundo lugar, temos um grupo restrito de trabalhadores que afeere, ao longo da vida ativa, rendimentos mais altos que o teto do RGPS – cerca de R\$ 4 mil. Esse grupo de trabalhadores dificilmente conseguirá, devido ao fator previdenciário, aposentar-se com o teto dos benefícios. Mesmo que consiga, sua remuneração não será compatível com seu padrão de gasto ao longo da vida de trabalho<sup>74</sup>. Esses fatores induzirão esses indivíduos a buscarem outras formas de renda na velhice. Pelo menos, a buscarem formas de manter seu patrimônio. Nesse sentido, esse grupo constitui o potencial de expansão do mercado de previdência complementar, ainda que este concorra com todas as outras possibilidades de aplicação do patrimônio disponíveis para estes montantes.

Note-se que, após a aposentadoria, aqueles que se enquadram neste grupo poderão também, por motivos diversos, permanecer no mercado de trabalho. O sentido do trabalho, enquanto atividade produtiva, socialmente reconhecida, enquanto momento e local de socialização e enquanto oportunidade de realização e valorização de nossas habilidades e potencialidades torna o momento da aposentadoria uma ruptura que pode ser bastante difícil de suportar. Para um grande grupo de atividades, a experiência acumulada por profissionais ao longo da vida ativa faz com que a permanência dessas pessoas em sua atividade seja inclusive desejável para instituições, empresas e colegas de trabalho<sup>75</sup>. Esta é uma questão que toda utopia de organização social deve considerar.

Porém, há uma diferença fundamental entre os dois grupos que poderíamos expressar, talvez, como a razão da *necessidade* de trabalhar. Obviamente, a exposição estilizada desta

---

<sup>74</sup> É necessário considerar o fato de que, com o envelhecimento, o padrão de gasto desses indivíduos e famílias também se altera, o que será feito em momento oportuno.

<sup>75</sup> É o caso, por exemplo, dos bibliotecários que oferecem o suporte essencial para a escrita deste trabalho – e de muitos outros.

questão não considera o grande número de casos particulares que acrescentam uma série de outros fatores à discussão. Porém, nos parece haver uma relação bastante distinta com o trabalho para aquelas pessoas que permanecem trabalhando para complementar sua renda entre aquelas que desejam permanecer em sua atividade *independentemente* das imediatas necessidades materiais.

No primeiro caso estão incluídos aqueles para os quais a aposentadoria é necessária para cobrir os gastos imediatos de um indivíduo ou família, mas também todos os desejos de gastos futuros como a compra de um imóvel próprio, a garantia de estudo para filhos e netos ou simplesmente a vontade de deixar a família em situação mais remediada. Isto é particularmente relevante num cenário em que a população está envelhecendo e que é cada vez mais comum a presença de idosas(os) – aposentadas(os) – como chefes de família<sup>76</sup>.

No segundo caso, pensamos em todos os outros fatores que nos atraem para o trabalho, em seu sentido amplo como atividade humana, não apenas como trabalho *alienado*. É compreensível que uma parte das pessoas tenha sua identidade fortemente vinculada a uma atividade que deseja continuar exercendo até o fim de sua vida – e isto independe da natureza *material* ou *imaterial* de seu trabalho. Ao mesmo tempo, é igualmente compreensível que outra parte das pessoas deseje fortemente livrar-se o mais rápido possível de seu trabalho, para poder dedicar-se integralmente a quaisquer atividades, como o ócio, o estudo, a militância política, a arte, ou qualquer outra.

Voltemos aos componentes do processo de mercantilização do sistema previdenciário brasileiro, analisando a situação dos regimes de previdência dos funcionários públicos.

### 1.2.2 ***O estancamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)***

O segundo componente que caracterizou a mercantilização do sistema previdenciário brasileiro foi o *estancamento* dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), sobretudo através da Emenda Constitucional nº 41/2003. Os funcionários de todos os níveis do setor público têm direito a regras próprias de acesso à aposentadoria que poderiam garantir, antes da reforma,

---

<sup>76</sup> “E no entanto dados da Pnad-90/IBGE revelam que mais de 70% dos que recebem um destes benefícios declaram-se chefes de domicílio além de que entre estes 48% são mulheres”.

uma condição em geral mais favorável do que o RGPS<sup>77</sup>. As regras mais significativas para a qualidade das aposentadorias eram a) o cálculo do benefício a partir do teto salarial obtido ao longo do serviço público e b) a possibilidade de reajuste do benefício seguindo a paridade com a categoria de que o trabalhador fizera parte – no RGPS, é garantida apenas a correção monetária.

É importante, em relação a este ponto, fazer uma diferenciação. Ao discutir a questão do funcionalismo público, é comum remetermos à imagem das categorias mais bem remuneradas do setor público que destoam muito da média do mercado de trabalho brasileiro. Esta visão foi amplamente difundida ao longo da década de 1990, como parte do discurso pela privatização das empresas estatais. Alguns desses argumentos reapareceram em 2003 para justificar a reforma contida na EC nº41<sup>78</sup>. Altas remunerações<sup>79</sup>, se comparadas ao mercado de trabalho brasileiro *como um todo*, fazem parte da condição dos funcionários do Executivo Federal, de cargos elegíveis, do Judiciário, do alto escalão das Forças Armadas, funcionários de carreira de empresas estatais e, também, pelas possibilidades dos cargos comissionados. Porém, é importante considerar que há um grande contingente de trabalhadores dedicados ao serviço público nos mais diversos níveis cujo salário e condições de trabalho não estão exatamente acima da média do mercado de trabalho. É o caso, por exemplo, de professores do ensino básico, fundamental e médio, enfermeiros, assistentes sociais, policiais de baixo escalão, escriturários e outros funcionários, em geral nos níveis estadual e municipal<sup>80</sup>.

Em função dos parâmetros estabelecidos pela EC 20/98, a reforma da previdência de 2003 extinguiu gradualmente a possibilidade de aposentadoria nos moldes antigos para os funcionários que entram para o serviço público. Os servidores ingressantes devem seguir as regras de acesso e cálculo dos benefícios praticadas no RGPS, mesmo que continuem fazendo

---

<sup>77</sup> Embora nem todos os entes federativos, de todos os níveis (federal, estadual e municipal) implementem regimes próprios de previdência. Segundo o AEPS, em 2013, por exemplo, apenas 35% dos entes federativos do país que ofereciam algum tipo de previdência a seus funcionários possuíam algum tipo de regime diferenciado. Os funcionários de 61% deles eram integrados regularmente ao Regime Geral.

<sup>78</sup> Uma sistematização deste debate foi feita por Morhy (MORHY, 2003), em livro que contém as visões sobre a reforma do governo, da academia, de entidades patronais e sindicais, entre outras.

<sup>79</sup> Embora grande parte da indignação em relação ao funcionalismo público tenda a ignorar o fato de que, na iniciativa privada, profissões com o mesmo nível de qualificação e responsabilidade obtenham rendimentos iguais ou maiores que no setor público.

<sup>80</sup> Vale lembrar também que boa parte da mão-de-obra utilizada pelo setor público diretamente foi gradualmente terceirizada ao longo das últimas décadas, notadamente nas atividades menos qualificadas como segurança patrimonial e limpeza. Este é um dos temas em que os efeitos da reestruturação do mercado de trabalho e da reforma do Estado se manifestam de maneira conjugada.

parte de um regime próprio. Como contrapartida<sup>81</sup>, terão a possibilidade, voluntária, de contribuir para fundos de previdência complementar a serem organizados por cada órgão público.

Na prática, esta reforma começou a ser consumada a partir de 2012, quando a nova institucionalidade esboçada em 1998 e concretizada em 2003 foi de fato colocada em operação. O marco principal deste processo foi a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp), fundo de pensão dos funcionários da esfera federal, que deve se tornar um dos maiores fundos de pensão da América Latina<sup>82</sup>. Este fundo, somado a outros vários fundos que estão atualmente sendo implementados nos mais diversos estados e municípios do país, irão se somar aos mais de 320<sup>83</sup> fundos de pensão existentes no Brasil, que hoje envolvem cerca de 3 milhões de pessoas.

A Figura 4 mostra a evolução dos ativos sob gestão dos fundos de pensão, no Brasil, ainda sem o feito da criação do Funpresp, que deve levar alguns anos para atingir a magnitude prevista pelas estimativas. Mesmo assim, o montante gerido pelos fundos representa, segundo a Abrapp, cerca de 14% do PIB. O gráfico informa ainda o perfil do investimento dos fundos. Uma análise mais detalhada dos Consolidados Estatísticos da Abrapp (Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar) mostra que o perfil predominante dos fundos tem forte presença de títulos públicos e fundos de renda fixa, enquanto aplicações com maior exposição ao risco ficam restritas às entidades de maior porte. O setor de fundos de pensão concentra 60% do seu patrimônio em apenas 10 entidades.

---

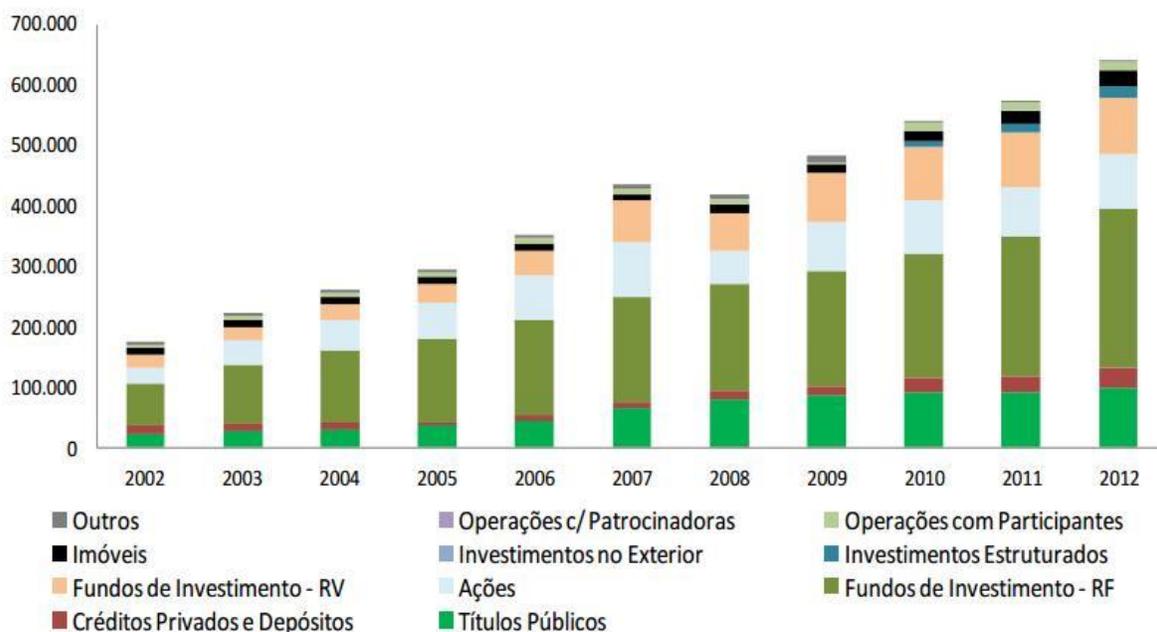
<sup>81</sup> A contrapartida faz parte do sentido da reforma de 2003, que será discutido mais extensamente no Capítulo 3.

<sup>82</sup> As estimativas sobre o fundo ainda não são confiáveis e variam muito. Projeções de curto prazo indicam que o fundo em breve terá patrimônio de R\$60bi, atingindo a 3ª ou 4ª posição no ranking dos fundos brasileiros (<http://www.servidorfederal.com/2013/05/funpresp-vai-privilegiar-renda-fixa.html>). Projeções mais longas indicam que o fundo deve se tornar o maior fundo da América Latina, superando em 5 vezes o tamanho da Previ, atual líder, fundo de pensão dos funcionários do Banco do Brasil

<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/03/25/fundo-de-pensao-dos-servidores-pode-ser-maior-do-que-a-previ> e [http://www2.anfip.org.br/Fundacao\\_ANFIP/noticias.php?id=19099](http://www2.anfip.org.br/Fundacao_ANFIP/noticias.php?id=19099)).

<sup>83</sup> Dados de dezembro de 2013, da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), Ministério da Previdência, contabilizaram 321 fundos de pensão.

**Figura 4 - Evolução dos ativos sob gestão das EFPCs (em R\$ milhões)**



Fonte: CVM (2013).

Apesar disso, os dados da Previc (PREVIC - SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, 2013, p. 6) não registraram um aumento na quantidade de EFPC, o que indica que a grande parte dos entes da federação – sobretudo no nível municipal – não conseguem reunir as condições para a organização desse tipo de instituição. Essas entidades ficam restritas ao nível federal, estadual e algumas capitais.

O *estancamento* dos regimes de previdência do setor público acentua a tendência de expansão da previdência privada, ainda que esse efeito seja menos intenso do que o achatamento do Regime Geral. Como veremos na seção seguinte, a expansão da previdência privada, ou das Entidades Abertas de Previdência Complementar tem, para o processo que estamos analisando, um significado talvez mais importante do que a trajetória dos fundos de pensão (Entidades Fechadas), que também tiveram nos últimos anos uma grande expansão. Isso porque a expansão das EAPC demonstra o potencial de expansão do mercado de previdência para todos os trabalhadores que não tem acesso privilegiado a outro tipo de previdência mais vantajoso, como por exemplo um fundo instituído por seu empregador, seja ele uma empresa privada ou um ente federativo. Por esse motivo, assim como o achatamento do RGPS, o estancamento dos RPPS

induz, intuitivamente, os novos funcionários públicos, a buscarem outras formas de garantia de renda na velhice, no patamar que excede o teto dos benefícios do INSS.

### 1.2.3 *A expansão da previdência privada (EAPC)*

O terceiro componente é a expansão das entidades abertas de previdência complementar (EAPC), usualmente chamadas de previdência privada. As entidades abertas diferem dos fundos de pensão porque aceitam, entre seus participantes, qualquer cliente que cumpra os requisitos para a contratação dos planos. Configuram um mercado específico, de produtos financeiros que podem ser vendidos por bancos, seguradoras e, inclusive, por fundos de pensão que podem criar, dentro da própria entidade, planos paralelos de previdência, com regras diferenciadas, para complementar sua carteira<sup>84</sup>.

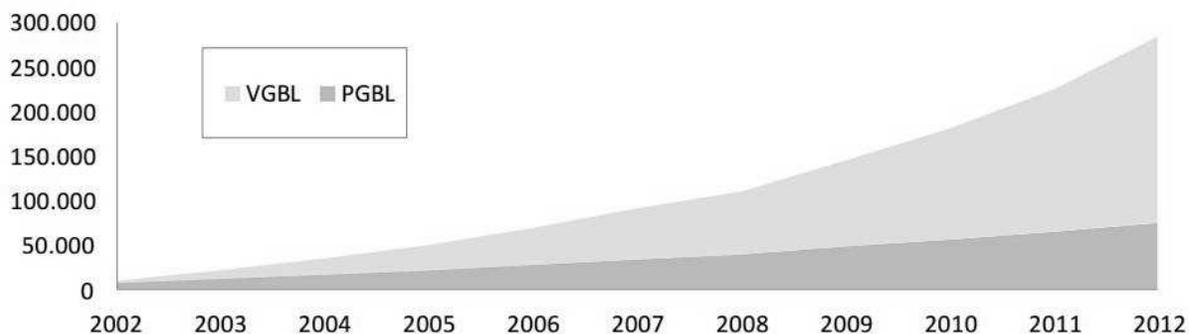
Reconhecidamente, a expansão dos planos de previdência privada abertos respondeu ao mesmo processo de reformas do sistema previdenciário responsável pelo encolhimento das modalidades de previdência pública (RGPS e RPPS). As alterações da legislação responsáveis pela alteração das regras de acesso e cálculo dos benefícios – as emendas constitucionais (EC nº20 e nº41) e outras leis complementares – foram acompanhadas da regulamentação e incentivo aos planos de previdência complementar nesses moldes. Pode-se dizer, portanto, que o estímulo e a expansão da previdência privada no Brasil estão umbilicalmente relacionados com o achatamento da previdência pública. De fato, pela trajetória concreta das reformas e o debate público travado a respeito do tema, ambos os fenômenos respondem ao mesmo conjunto de interesses.

Recentemente, os planos de previdência complementar têm crescido visivelmente. Entre as evidências que comprovam sua evolução estão o grande aumento no número de participantes e o crescimento no volume dos ativos, como mostra a Figura 5.

---

<sup>84</sup> Através de estratégias como o *cross-selling* – venda cruzada de vários produtos diferentes (crédito, seguros, previdência complementar, terceirização de frota, etc.) ao mesmo grupo econômico por parte de um conglomerado financeiro. O interesse dos bancos na captação de crédito sugere que a receita *direta* obtida através das taxas administrativas e da intermediação nos planos de previdência privada não seja o único – e nem o principal – benefício auferido com a expansão desse mercado. Esta relação é explorada por Granemann (2006).

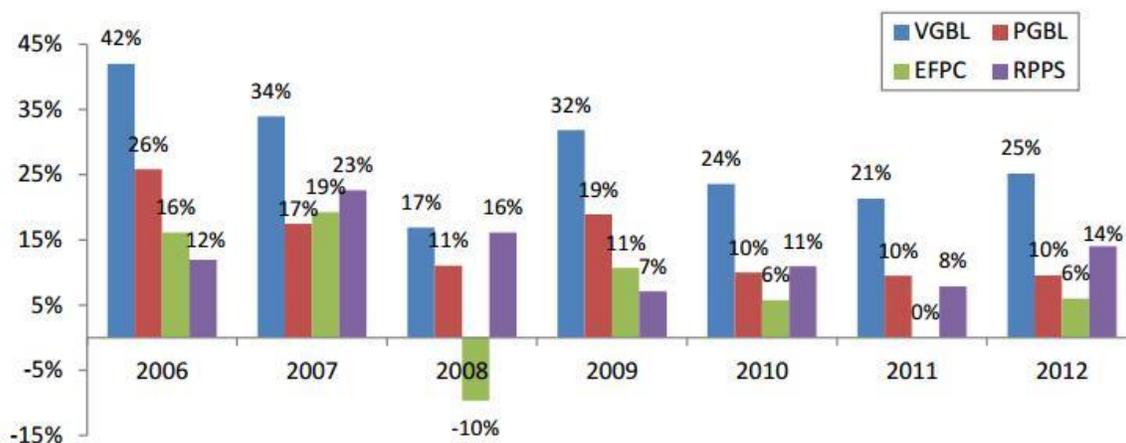
**Figura 5 - Evolução dos planos PGBL e VGBL - Ativos sob gestão (2002-2012) - em R\$ milhões<sup>85</sup>**



Fonte: CVM (2013).

Apesar de representarem um volume menor de recursos investidos, comparadas às EFPC, as entidades abertas mostram um crescimento bastante acentuado. Nos últimos 10 anos, a previdência aberta foi a modalidade que mais cresceu dentro do setor previdenciário brasileiro. A previdência aberta ainda está no início do processo de acumulação de ativos garantidores, enquanto que os fundos de pensão estão mais plenamente desenvolvidos (CVM - ASSESSORIA DE ANÁLISE E PESQUISA, 2013). A Figura 6 mostra a velocidade desta evolução, nos últimos anos.

**Figura 6 - Crescimento Anual dos Ativos de Entidades de Previdência (2006-2012) - Variação Real %**



<sup>85</sup> PGBL (Plano Gerador de Benefício Livre) e VGBL (Vida Gerador de Benefício Livre) são as duas modalidades existentes de planos de previdência privada. A diferença básica entre elas é a forma de tributação. Segundo o site do Ministério da Previdência: “O VGBL tem a incidência de Imposto de Renda, retido na fonte. O IR incide sobre os rendimentos obtidos e é proporcional à quantia retirada. Além disso, não traz o benefício de restituição no IR; por isso, é mais indicado para quem não faz a declaração completa do tributo. Já o PGBL permite a dedução no IR, mas, na hora de resgatar o dinheiro investido, há incidência de Imposto de Renda sobre o saldo total. Em outras palavras, sobre o que foi investido mais os rendimentos”.

Fonte: CVM (2013).

O mesmo relatório da CVM, assim como outros autores, concorda que os principais fatores da expansão da previdência privada estão contidos nas reformas da previdência. Dois efeitos, particularmente, são destacados. O primeiro é o que designamos por achatamento da previdência pública, que impulsionou a migração de grande contingente de trabalhadores para fundos de pensão, mas também para o mercado de previdência privada. O segundo fator, cujos impactos ainda carecem de estudos mais aprofundados, é a renúncia fiscal decorrente da isenção do imposto de renda para as despesas realizadas com contribuições em fundos de previdência complementar<sup>86</sup>.

### **1.3 Sintomas da mercantilização no Brasil: dados populacionais**

O levantamento dos dados concentrou-se na comparação entre os Censos de 2000 e 2010, para a população maior de 60 anos, em variáveis referentes a renda, desigualdade, trabalho e previdência. Os dados refletem principalmente as mudanças ocorridas durante os governos do PT – por exemplo, a reforma de 2003 e o papel da valorização recente do salário mínimo.

Os dados mostram as consequências da reforma da previdência de 1998 (em especial a mudança no tempo de contribuição para 30/35 anos e o fator previdenciário) no que concerne à queda do teto das aposentadorias, na extensão da vida de trabalho até idades mais avançadas e na participação maior de rendimentos de outras fontes (previdência privada, juros, aluguéis, etc.) para os ‘idosos’.

A questão da velhice obviamente excede a esfera. Do ponto de vista da proteção social a velhice assume um caráter específico, definindo uma parcela da população que deve ser alvo de políticas públicas. Historicamente, a proteção social à velhice tem dois elementos principais: a transferência de renda e a saúde.

As transferências de renda dizem respeito ao financiamento da condição de inatividade, uma vez que os indivíduos, depois de determinada idade, estão supostamente inaptos a prover seu próprio sustento através do mercado de trabalho ou pelo reconhecimento de que já

---

<sup>86</sup> Processo semelhante pode ser observado no setor de saúde, onde a expansão dos planos privados – uma das dimensões da mercantilização no setor – foi bastante favorecida pela isenção de imposto de renda aos gastos com saúde suplementar (CEBES, 2014).

dedicaram tempo suficiente de sua vida ao trabalho. O sistema previdenciário adota, predominantemente, a lógica securitária, em que a contribuição tripartite ao longo de sua vida produtiva lhes dá direito a retirar benefícios depois de um tempo de contribuição ou idade definidos.

O recebimento de uma renda paga pelo Estado também pode ser obtido através da comprovação de que o idoso não possui meios para garantir seu próprio sustento ou tê-lo garantido por alguém. No Brasil, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), de caráter assistencial, garante o direito do idoso a receber um salário mínimo se a renda per capita domiciliar não ultrapassar  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo vigente<sup>87</sup>.

Além das transferências diretas de renda, a população idosa é especialmente demandante do sistema de saúde. O próprio aumento da expectativa de vida, que a princípio decorre das melhorias das condições de vida da população, paradoxalmente pressiona o sistema de saúde, impondo novas demandas e por um tempo mais prolongado.

Os fatores que possibilitam o aumento da expectativa de vida permitem também um aumento da capacidade de trabalho dos indivíduos. Com a melhoria das condições de vida, as pessoas podem demonstrar interesse em permanecer no mercado de trabalho por mais tempo, para complementar sua renda de aposentadoria, conforme argumentamos ao final da seção 1.2.1.

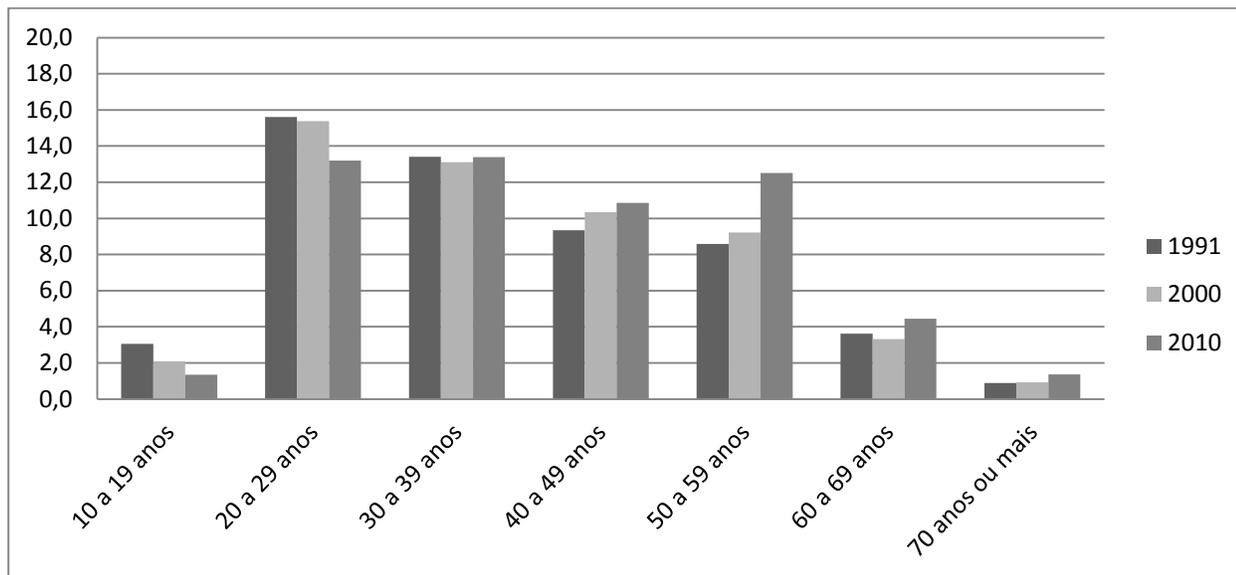
A Figura 7 mostra o processo de envelhecimento da População Economicamente Ativa (PEA), com um significativo aumento da participação dos grupos de idade superiores a 50 anos<sup>88</sup>. Porém a defasagem na qualificação dos mais velhos e as restrições impostas pelas empresas à contratação formal de pessoas acima de 40 anos geram uma tendência para que os idosos assumam ocupações mais precárias e informais do que outros grupos etários.

---

<sup>87</sup> Os detalhes sobre as normas do BPC estão disponíveis no site Ministério do Desenvolvimento Social ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)).

<sup>88</sup> A queda de participação na PEA das faixas de 10 a 29 anos pode estar relacionada com outros fatores, como a redução do trabalho infantil e o retardamento da entrada dos jovens no mercado de trabalho, decorrente de políticas de acesso e permanência na universidade, por exemplo. Mesmo assim, é notável o aumento da participação das faixas maiores que 50 anos, como sugere a dinâmica demográfica brasileira, discutida a seguir.

**Figura 7 - População Economicamente Ativa por Grupos de Idade (1991, 2000 e 2010) - em %**



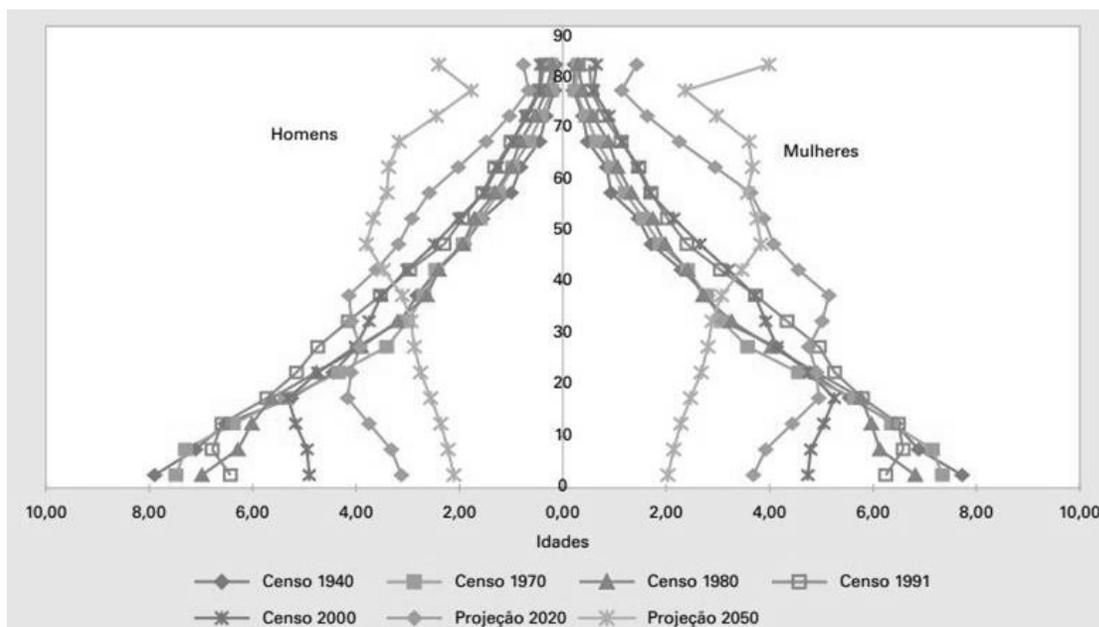
Fonte: Censo (IBGE). Elaboração própria.

### 1.3.1 *O envelhecimento da população brasileira*

Uma série de estudos recentes mostra que a sociedade brasileira está passando por um processo de transição demográfica. De maneira bastante sintética, as transformações no padrão demográfico começam a ocorrer na década de 1960, sobretudo devido à queda das taxas de fecundidade e do aumento do grau de urbanização. Apesar da desaceleração da taxa de crescimento da população ser um processo lento, embasando as projeções de que o Brasil atinja sua população máxima em algumas décadas, os efeitos conjuntos da queda da mortalidade, da fecundidade e do aumento da esperança de vida já podem ser sentidos hoje e afetarão estruturalmente as políticas públicas brasileiras (IBGE, 2009).

A despeito das disparidades regionais no ritmo das taxas de reprodução, a transição do padrão demográfico (mais acelerada nas regiões Sul e Sudeste) atinge hoje a totalidade do território. A Figura 8 registra o envelhecimento da população desde o Censo de 1940 e mostra as projeções do IBGE para a estrutura etária brasileira até 2050, ainda sem os dados do Censo 2010.

**Figura 8 - Estrutura etária brasileira relativa, por sexo e idade (1940/2050)**



Fonte: IBGE (2009).

A Tabela 1 mostra a participação dos idosos (maiores de 60 anos) na população brasileira, que aumentou dois pontos percentuais entre os Censos de 2000 e 2010.

**Tabela 1 - Participação dos idosos na população brasileira (2000 e 2010) - em habitantes (mil) e %**

	2000		2010	
	hab. (mil)	%	hab. (mil)	%
<b>Idosos</b>	14.217	8,8	20.591	10,8
<b>Total</b>	161.690	100,0	190.756	100,0

Fonte: Censo (IBGE). Elaboração própria.

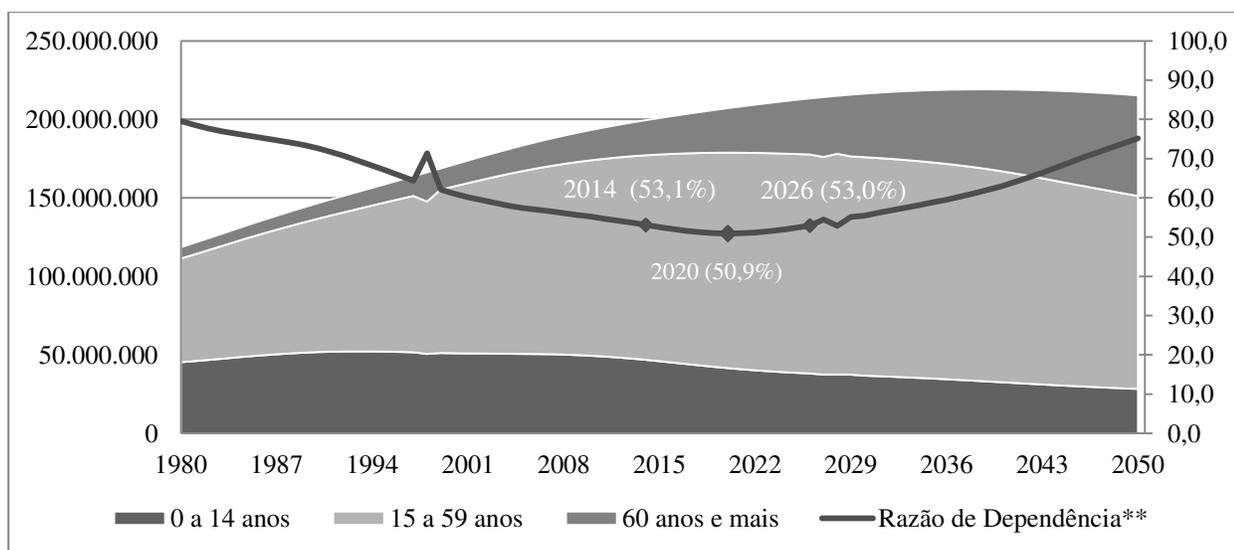
O envelhecimento da população é um fenômeno pelo qual passaram as economias avançadas décadas atrás e que começa a atingir alguns países subdesenvolvidos. Suas causas estão diretamente vinculadas às características de um modo de vida urbano moderno, principalmente com os efeitos da introdução da mulher no mercado de trabalho assalariado. Seus efeitos sobre a estrutura socioeconômica são, além do aumento da parcela idosa da população, o envelhecimento da PEA e a diminuição do número de crianças e jovens. Para as políticas públicas, esses efeitos ocasionam uma alteração gradual das demandas da sociedade por bens e serviços sociais. As políticas sociais mais afetadas são a previdência e a saúde, que veem crescer a cada ano as necessidades de financiamento e infraestrutura. Por outro lado, a política

educacional tem, pelo menos numericamente, menores pressões para a universalização do acesso a creches e escolas, e as preocupações podem concentrar-se sobretudo no aumento da qualidade.

Durante o processo de envelhecimento da população, a evolução da dinâmica demográfica promoverá temporariamente um aumento da participação das pessoas entre 15 e 59 anos, consideradas em idade produtiva. Este bônus demográfico tem sido considerado uma “janela de oportunidade” para o financiamento da proteção social, uma vez que no Brasil a tributação do mercado de trabalho formal constitui boa parte da base de financiamento das políticas sociais, notadamente a Previdência Social (ALVES; VASCONCELOS; CARVALHO, 2010).

A Figura 9 mostra as projeções para a população e para a razão de dependência até 2050. Pode-se observar claramente que a razão de dependência deve permanecer, segundo as projeções, abaixo do nível atual até 2026. É interessante notar, nesse sentido, que nem o governo, nem grande parte dos críticos da previdência social pública e universal, que enfatizam o envelhecimento populacional como um dos fatores que estaria provocando um inevitável desequilíbrio financeiro do INSS cogita a possibilidade de aproveitar este período de bônus demográfico para incorporar ao seu fluxo de caixa provisões extras para o pagamento de benefícios no futuro.

**Figura 9 - População por grupo de idade e Razão de dependência (1980 - 2050)\***



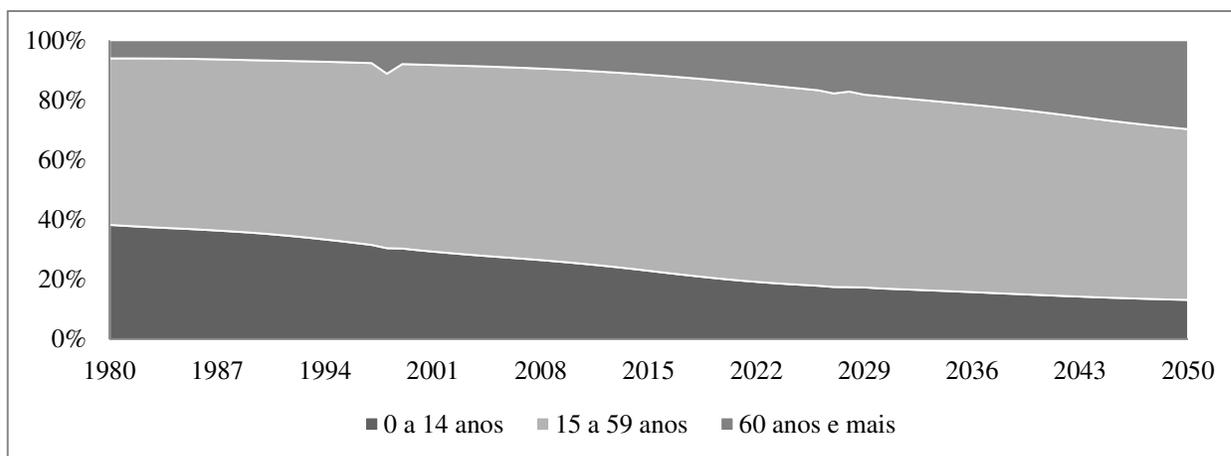
Fonte: IBGE. Elaboração própria.

\* Projeções a partir de 2009.

\*\*Soma das crianças (até 14 anos) e idosos (maiores de 60) dividida pelo número de jovens e adultos (15 a 59 anos).

A partir das mesmas projeções, a Figura 10 exibe as consequências do envelhecimento para a distribuição etária brasileira, especialmente o aumento da participação da população acima de 60 anos.

**Figura 10 - População por grupo de idade (1980 - 2050)\***



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

\*Projeções a partir de 2009.

### 1.3.2 *Condição de rendimento dos idosos*

Uma vez que a população idosa no Brasil se torna a cada dia mais imprescindível para qualquer análise de nossa sociedade, algumas questões se tornam extremamente relevantes. Abaixo, ainda utilizando os dados dos Censos de 2000 e 2010, apontaremos a evolução de alguns indicadores relativos a essa população, em especial a sua condição de ocupação e rendimento, e sua participação no orçamento familiar.

O fato provavelmente mais importante sobre a população idosa, e também sobre a Previdência Social, se revela quando dividimos a população brasileira por decis de renda. Os idosos estão significativamente menos expostos à pobreza do que outros estratos de renda. A Tabela 2 mostra que a proporção de idosos nos decis inferiores de renda é bastante baixa, se comparada aos decis superiores, sobretudo ao quinto decil. Optou-se por considerar a renda domiciliar *per capita*, pela sua capacidade de mostrar as condições materiais de cada um dos

indivíduos do domicílio de modo mais realista. Nesse sentido, a análise da tabela mostra que os domicílios *em que há idosos* estão menos expostos aos níveis de renda inferiores, o que é um fato bastante relevante para compreender a importância da previdência pública brasileira.

**Tabela 2 - Participação dos idosos nos decis de renda domiciliar per capita**

Decis de Renda	% de Idosos no Decil	
	2000	2010
10-	2,59	2,61
20	4,92	5,15
30	8,27	8,85
40	7,91	9,49
50	16,61	9,28
60	7,76	24,80
70	9,93	12,44
80	10,32	14,63
90	10,82	14,32
10+	12,82	16,98
<b>População Total</b>	8,79	10,88

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Mesmo considerando que boa parte dos maiores de 60 anos ainda está inserida no mercado de trabalho, como veremos a seguir, a baixa participação dos idosos nos decis de renda mais baixa sugere que eles estejam mais bem amparados pela proteção social. A tabela mostra ainda um aumento da participação dos idosos em todos os estratos, decorrente do envelhecimento da população. Porém, podemos perceber como a participação permanece baixa nos primeiros decis, indicando um viés dos idosos para os decis de renda mais elevada. É possível ainda identificar um grande deslocamento da população idosa entre o quinto e o sexto decis, relativo, como veremos, à valorização do salário mínimo no período.

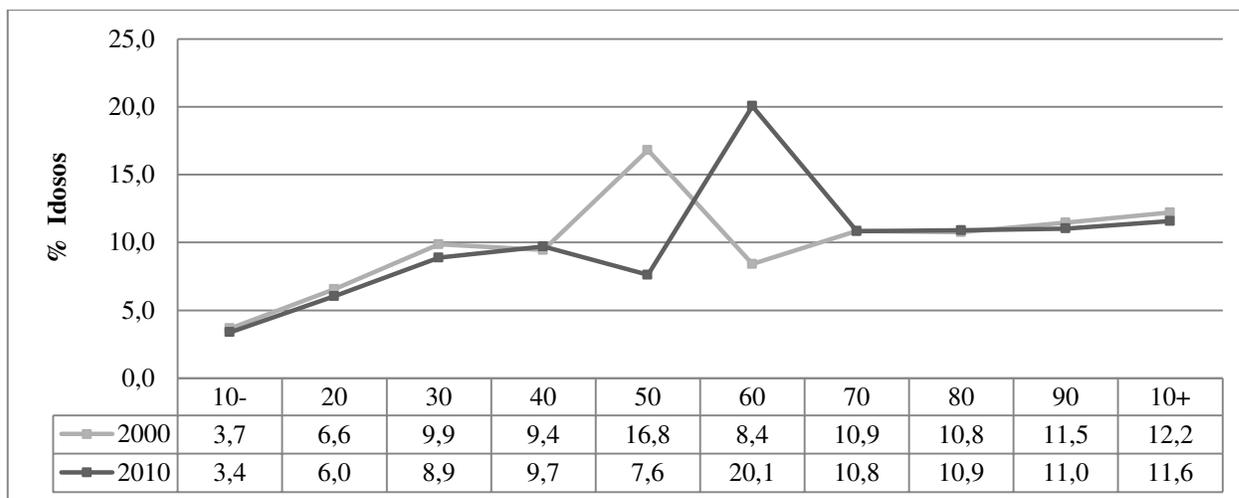
A Figura 11 apresenta outro recorte: a distribuição de toda a população idosa entre os decis de renda domiciliar *per capita*. Percebemos novamente uma frequência muito baixa para os decis inferiores de renda e uma concentração nos estratos centrais. Os dados referentes aos idosos mostram o impacto do estabelecimento do salário mínimo como piso da proteção social.

De fato, se considerarmos os critérios quantitativos que estabelecem as linhas de pobreza e miséria<sup>89</sup>, vemos que no Brasil, além do reduzido número de idosos abaixo desses

<sup>89</sup> Por exemplo, a condição de acesso ao Bolsa Família, de R\$70 *per capita*.

níveis, a presença de apenas uma pessoa beneficiária (aposentada, por exemplo) em um domicílio é capaz de manter fora dos indicadores de pobreza uma família com pelo menos 4 indivíduos.

**Figura 11 - Distribuição dos Idosos por Decil de Renda Domiciliar per Capita**



Fonte: IBGE. Elaboração própria

Outro indício, embora indireto, de que os idosos estão menos expostos à pobreza do que outros é a grande participação dos maiores de 60 anos como pessoa responsável pelo domicílio. A Tabela 4 mostra que desde o Censo 2000, mais de 80% dos idosos integra o domicílio como pessoa responsável ou cônjuge. É, portanto, pouco significativo o número de idosos em posição secundária nos domicílios, em relações de parentesco, agregados ou empregados domésticos. Esta condição, que variou pouco entre os dois últimos censos, mostra também uma maior concentração nos decis centrais de renda domiciliar *per capita*.

**Tabela 3 - Distribuição dos idosos por posição no domicílio e estratos de renda domiciliar per capita**

Estrato	2000				2010			
	Pessoa responsável	Cônjuge ou companheiro(a)	Outros	Total	Pessoa responsável	Cônjuge, companheiro(a)	Outros	Total
10-	66,9	15,0	18,1	100,0	60,8	19,6	19,5	100,0
20	62,6	20,1	17,3	100,0	59,0	21,9	19,1	100,0
30	63,7	22,8	13,5	100,0	61,2	23,6	15,2	100,0
40	57,6	26,3	16,2	100,0	55,5	26,7	17,7	100,0
50	69,0	21,8	9,2	100,0	56,0	24,8	19,2	100,0
60	58,9	23,8	17,3	100,0	67,4	23,3	9,3	100,0
70	58,6	24,2	17,1	100,0	58,2	25,0	16,8	100,0
80	62,7	21,7	15,5	100,0	63,2	22,3	14,6	100,0
90	60,2	22,7	17,1	100,0	59,9	24,0	16,1	100,0
10+	62,0	22,8	15,2	100,0	63,0	24,6	12,4	100,0
<b>Total</b>	<b>62,4</b>	<b>22,6</b>	<b>15,0</b>	<b>100,0</b>	<b>61,3</b>	<b>23,9</b>	<b>14,9</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

### 1.3.3 *Composição da renda dos idosos*

A análise comparativa dos dados dos Censos de 2000 e 2010 nos permite avaliar a condição de rendimento dos idosos em pelo menos três dimensões, que queremos destacar.

Primeiro a importância das aposentadorias para o rendimento nas idades mais avançadas. Este fato, no Brasil, pode parecer quase uma obviedade, porque temos uma previdência pública que, apesar das reformas, permaneceu pública e bastante inclusiva, se comparada a outros países da América Latina. Em 2000, a proporção da população idosa que era coberta por algum tipo de benefício – previdenciário ou assistencial, público ou privado – era muito baixo em El Salvador (8,8%), Bolívia (11,9%), Colômbia (15,2%), México (17,8%), Peru (19,5%), entre outros (MESA-LAGO, 2007, pp. 58–59)<sup>90</sup>

Segundo, a crescente importância dos rendimentos do trabalho para essa população. Nesse sentido, temos como ressalva a dificuldade de estabelecer um critério de separação ou de qualificação da precariedade da condição do idoso que precisa trabalhar para complementar sua renda – se submetendo por isso às condições inferiores de trabalho, rendimento, forma de

<sup>90</sup> O autor destaca que a pequena cobertura dessa população não deve ser vista como efeito dessas reformas, devido à ausência de dados disponíveis (em 2000) e o tempo que as alterações levam para se refletirem nos dados sobre a população idosa.

contratação, etc. – daquela pessoa que é plenamente capaz de continuar trabalhando e, sobretudo, deseja continuar trabalhando, uma vez que as condições de saúde têm avançado não apenas promovendo uma expectativa de vida maior, mas também uma vida de trabalho mais longa.

Terceiro, o crescimento – ainda que de alcance limitado – da participação de “outros rendimentos” para a população idosa. Nessa categoria, estão incluídos os recebimentos dos planos de previdência complementar, mas também uma série de outras rendas que o Censo não detalha. Por exemplo, esta variável inclui o fato de que os planos de previdência complementar são ainda restritos à classe média, apesar de estar se expandindo para níveis de renda menor. Porém, é amplamente reconhecido por analistas de mercado que esses planos (independentemente da modalidade), são uma das piores opções de “investimento”, principalmente porque as remunerações oferecidas são muito pequenas e as taxas administrativas muito altas.

Assim, a expansão do mercado para esses produtos segue uma tendência curiosa. Aqueles que durante a vida ativa tem melhores condições de poupar boa parte de seus rendimentos, encontram opções muito mais vantajosas de renda, como por exemplo imóveis, ou mesmo aplicações diversas em fundos/ações diretas oferecidas pelos bancos. Esta saída está disponível para uma parcela ínfima da população, que passa ao largo das necessidades imediatas de grande parte dos beneficiários da Previdência, para quem as rendas adicionais são praticamente inexistentes, em qualquer modalidade.

Em primeiro lugar, observa-se que o número de idosos sem renda própria caiu de 11,5% para 9,4%, entre 2000 e 2010. Podemos atribuir esta mudança à ampliação do acesso dos idosos aos benefícios da proteção social. Quando dividimos os idosos entre os estratos de renda domiciliar per capita, observamos novamente que os idosos sem renda própria estão mais presentes nos decis inferiores. Entre 2000 e 2010, essa tendência se acentua, como se pode observar na Tabela 4.

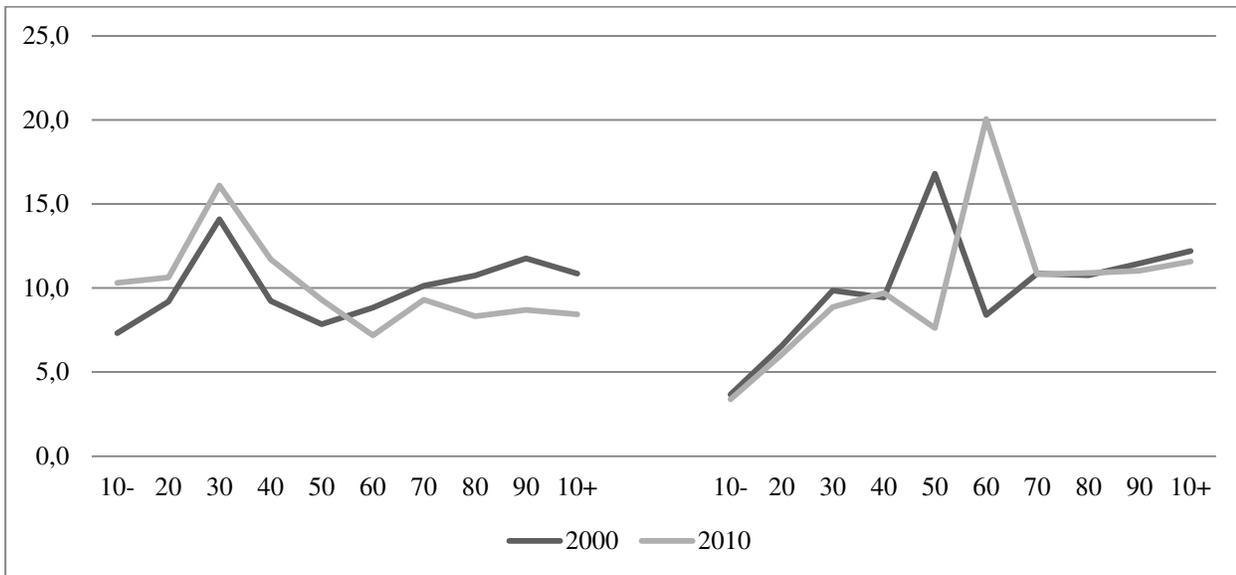
**Tabela 4 - Idosos sem renda própria por estrato de renda domiciliar per capita (2000 e 2010) - em %**

Ano	Estratos										
	10-	20	30	40	50	60	70	80	90	10+	Total
<b>2000</b>	23,0	16,1	16,5	11,2	5,4	12,1	10,8	11,5	11,8	10,2	11,5
<b>2010</b>	28,6	16,5	17,0	11,4	11,5	3,4	8,1	7,2	7,4	6,8	9,4

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Na Figura 12, vemos à esquerda a distribuição dos idosos sem renda própria, concentrada nos estratos inferiores de renda, e à direita a distribuição da população idosa como um todo, concentrada, como já foi dito, nos estratos centrais.

**Figura 12 - Distribuição dos idosos sem renda própria por estrato de renda domiciliar per capita (2000 e 2010) – em %**



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Dentre os idosos que possuem renda própria – que, como vimos, constituem a maioria desta população – a renda pode ser obtida de diversas maneiras. Para os interesses deste trabalho, agregamos os dados disponíveis nos censos e dividimos a renda dos idosos em três categorias básicas: a renda do trabalho, renda de aposentadoria e rendas adicionais.

Esta divisão explícita: primeiro, a importância da participação dos idosos no mercado de trabalho até idades mais avançadas; segundo, a importância das aposentadorias<sup>91</sup> na composição da renda dos mais velhos; e, finalmente, a categoria rendas adicionais agrega

<sup>91</sup> Nesta categoria consideramos, como faz o IBGE no Censo Demográfico, apenas os benefícios de aposentadoria e pensão recebidos de órgãos oficiais. Estão incluídos, portanto, as várias modalidades de aposentadorias e pensões concedidas pelo INSS e os benefícios recebidos por servidores públicos inseridos nos Regimes Próprios de Previdência Social.

rendimentos de aluguéis, juros de aplicações financeiras, benefícios de planos de previdência privada, mesadas, doações, abonos, etc.<sup>92</sup>.

A população idosa, além de estar aumentando sua participação numérica na população, aumenta também, e mais do que proporcionalmente, a massa de rendimentos apropriados – somadas todas as categorias citadas acima, conforme comprova a Tabela 6. Vemos que a participação dos idosos na massa de rendimentos totais varia 28%, enquanto sua população cresce mais lentamente.

**Tabela 5 - Participação dos idosos na população e na massa de rendimentos total (2000 e 2010) - em %**

	2000	2010	Varição (%)
<b>População (%)</b>	8,8	10,9	23,6
<b>Renda (%)</b>	14,7	18,9	28,0

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Considerando as categorias que propusemos, vejamos agora a evolução da massa de rendimentos da população idosa, na Tabela 6. Todas as categorias de rendimento dos idosos tiveram aumentos reais no período, condizente com o período de recuperação crescimento e estabilidade do nível de preços.

O que mais se destaca é a importância da massa de aposentadorias e pensões no total da renda dos idosos. Esta parcela equivale a cerca de 55% de todos os rendimentos, enquanto o trabalho representa 30%. Vemos também que a participação dos rendimentos do trabalho praticamente não variou nesses dez anos. Embora o valor médio do rendimento tenha aumentado 42,8%, o impacto na renda total foi amenizado pelo crescimento e participação das outras fontes. O que se destaca, porém, é um deslocamento de parte da renda para a categoria de rendas adicionais, em detrimento das aposentadorias e pensões oficiais. Este fenômeno será discutido mais adiante.

---

<sup>92</sup> Nesta rubrica também estão contabilizados os rendimentos obtidos a partir de programas governamentais de transferência de renda captados pelos censos, como o seguro-desemprego, o Renda Mínima e o Bolsa Escola (2000), o Bolsa Família e o PETI (2010), entre outros. Esses benefícios poderiam ser isolados para uma análise mais aprofundada. Porém, para a população idosa, observamos que a soma total desses rendimentos não é estatisticamente relevante, constituindo menos de 0,1% da massa total de rendimentos. Para manter a consistência dos dados, optamos por separar a renda do trabalho e de aposentadoria oficial. A categoria de renda adicional é o resultado da subtração das outras duas a partir do rendimento total declarado por cada indivíduo.

**Tabela 6 - Massa de rendimentos e rendimento médio da população idosa por fonte de renda (2000 e 2010) - em R\$ mil e em R\$**

Rendimentos por origem	Massa de rendimentos (mil R\$)*		Média (R\$)*		Variação %	% da Renda Total	
	2000	2010	2000	2010		2000	2010
<b>Trabalho</b>	4.744.412	9.488.855	333,70	476,59	42,8	28,2	29,9
<b>Aposentadorias</b>	10.081.363	17.387.385**	709,09	873,30**	23,2	59,9	54,8
<b>Adicionais</b>	2.004.978	4.839.045	141,02	243,05	72,3	11,9	15,3
<b>Total</b>	16.830.753	31.715.286	1183,81	1592,93	34,6	100,0	100,0

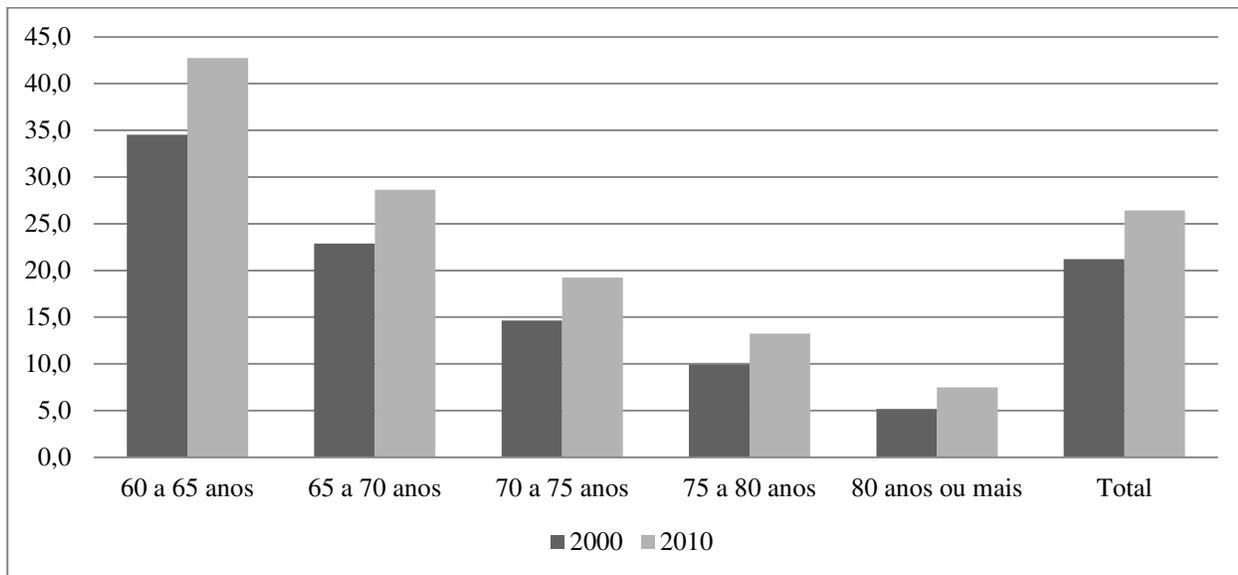
Fonte: IBGE. Elaboração própria.

\* R\$ de 2012 pelo INPC.

\*\* Estimado. A soma total das aposentadorias foi estimada a partir da média e do número de aposentados.

No censo de 2000, 21,2% dos idosos trabalhavam, enquanto em 2010, essa cifra atingiu 26,4%. Esta evolução não se manifesta apenas para as pessoas mais próximas aos 60 anos. Como mostra a Figura 13, o número de idosos que continuam trabalhando cresceu em todas as faixas de idade.

**Figura 13 - Idosos que trabalham por faixa de idade (2000 e 2010) - em %**



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Além disso, os dados mostram que dentre os idosos que trabalharam na semana de referência dos censos, alguns não obtiveram renda<sup>93</sup>. Estes casos aumentaram relativamente entre

<sup>93</sup> Foi utilizado como critério para a condição de trabalho se a resposta à pergunta do Censo referente ao número de horas trabalhadas no período de referência foi maior do que 1 hora. Para a renda, foi utilizado o valor total dos rendimentos em todos os trabalhos.

2000 e 2010 e atingiram cerca de 1 milhão de pessoas (quase 5% do total dos idosos). Dos 19 milhões de idosos brasileiros, 5 milhões trabalham. Destes, cerca de 18% não recebe nenhum rendimento relativo ao trabalho, como vemos na Tabela 8. Também se pode perceber que estas pessoas predominantemente recebem aposentadorias ou pensões.

**Tabela 7 - Idosos que trabalham, se recebem rendimento de trabalho e aposentadoria**

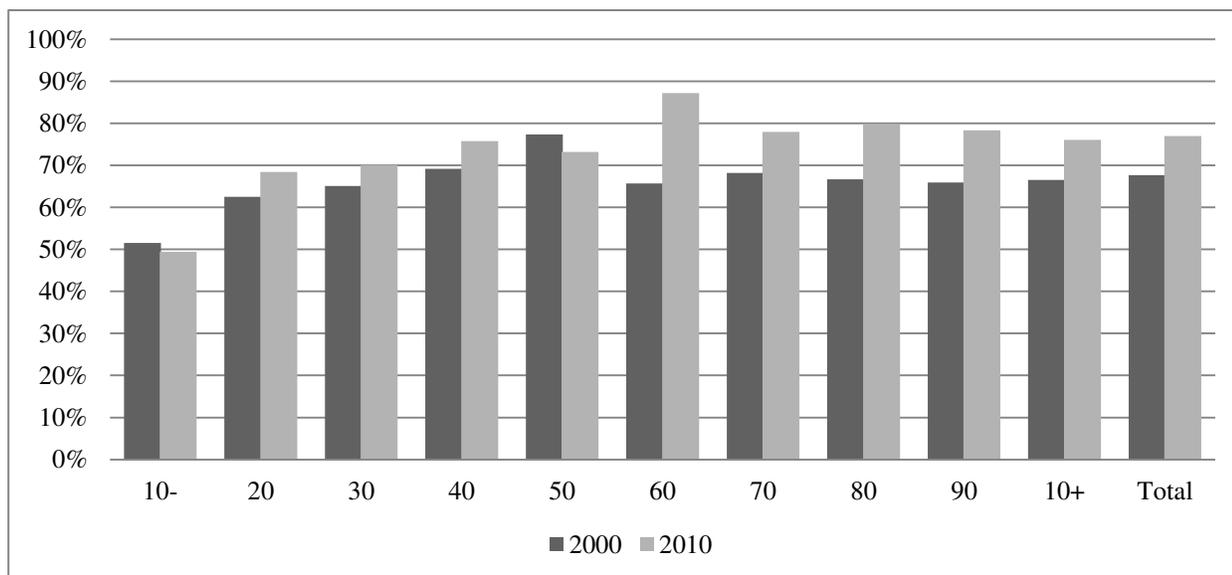
Renda de trabalho	Aposentado	2000		2010	
<b>Não Recebe</b>	Não		3,1		2,6
	Sim	15,0	11,9	18,1	15,5
<b>Recebe</b>	Não		42,0		38,5
	Sim	85,0	43,0	81,9	43,4
<b>Total</b>		100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Para descrever mais detalhadamente as condições de emprego da população idosa, seria necessário analisar a sua estrutura ocupacional, discussão que não fará parte do trabalho. Porém, reconhecemos a importância do recorte, particularmente para avaliar a hipótese de que a informalidade entre os idosos seja significativa, decorrente da dificuldade de reinserção no mercado de trabalho e da conciliação dos contratos formais de trabalho com aposentadorias e pensões.

A fonte de renda mais significativa para a população idosa são os benefícios de aposentadorias e pensões. Como vimos, uma parcela minoritária dos idosos – entre 20 e 26% - obtém alguma renda do mercado de trabalho. Por outro lado, 90% deles tem renda própria e estão pouco expostos à situação de pobreza. O instrumento que garante essas condições é a previdência (RGPS e RPPS). A Figura 14 exhibe a proporção de aposentados entre os idosos e sua evolução entre os últimos dois censos demográficos. Notamos novamente que a incidência de aposentados nos estratos inferiores da renda é menor. Para o conjunto da população idosa, os aposentados passaram de 68% para 77% entre 2000 e 2010.

**Figura 14 - Aposentados por decil de renda domiciliar per capita entre a população idosa (2000 e 2010) - em %**



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

#### **1.4 Considerações parciais: desmercantilizar apenas a previdência?**

O primeiro capítulo teve como objetivo qualificar o fenômeno central que é objeto deste trabalho, qual seja, o processo de mercantilização do sistema previdenciário brasileiro. Consideramos que o debate atual carece de discussões mais amplas sobre o real significado da proteção social numa sociedade capitalista e se perde em discussões setoriais que, embora produzam vasto conhecimento técnico e prático sobre o cotidiano das políticas sociais, raramente atingem uma perspectiva abrangente sobre as contradições que se materializam nesse campo.

No caso específico da previdência, a fragmentação do debate é agravada pela existência dos três “compartimentos” do sistema previdenciário, que tem a sua trajetória determinada por fatores diferentes e, por vezes, completamente estranhos uns aos outros. Por isso, optamos por abordar a mercantilização como um processo que conjuga três vetores, ou tendências, que incidem sobre cada um deles: o achatamento do RGPS; o estancamento dos RPPS e a expansão da previdência complementar.

Basicamente, o primeiro capítulo se concentrou sobre a questão previdenciária do ponto de vista dos seus beneficiários. Ou seja, quais são as mudanças ocorridas em cada um desses compartimentos em relação às regras e possibilidades de acesso à previdência.

O tratamento conjunto dessas três tendências é justificável, a priori, pela natureza comum da “questão previdenciária” para os trabalhadores como um todo. O problema da previdência, nesse sentido, permanece sempre o mesmo: garantir a reprodução material da vida quando os indivíduos perdem a sua capacidade de trabalho. Além disso, a análise concreta do caso brasileiro – e também das reformas da previdência em muitos países – indica explicitamente que as pressões que incidem sobre cada um dos compartimentos do sistema previdenciário estão profundamente articuladas. No debate atual – sobre previdência e também sobre outras políticas sociais – essas pressões são frequentemente expressas por um conceito mais ou menos preciso de mercantilização das políticas sociais.

Na discussão que propusemos ao longo da primeira seção do capítulo, esperamos ter tornado claro os diversos sentidos que a palavra mercantilização pode carregar e, precisamente, o que se entende por mercantilização da previdência atualmente. Em primeiro lugar, a transformação das políticas sociais em mercadorias responde à tendência central do modo de produção em que vivemos de transformar todo o possível em mercadorias. As políticas sociais que durante a vigência dos Estados de Bem-Estar Social europeu – e suas tentativas de cópia – integraram o conjunto das preocupações do Estado se constituíram – sob diferentes formas – horizontes de acumulação<sup>94</sup>. Em segundo lugar, a evolução dos diversos mecanismos de proteção social dentro do capitalismo esteve historicamente articulada às necessidades desse modo de produção. No sentido primário, estabelecendo limites à mercantilização das relações de trabalho. Num segundo momento, como peça fundamental de um arranjo que permitiu o aprofundamento da mercantilização da vida em outras dimensões, assim como a disseminação desse padrão para outras áreas. E, em terceiro lugar, o que queremos dizer com “processo de mercantilização das políticas sociais”, no contexto recente, e em que sentido isso pode ser considerado uma *novidade*, pressupondo o processo histórico anterior.

Em particular no Brasil, o sistema público resistiu às reformas, o que gerou um sistema híbrido, em que todos os interesses estão imbricados. Do ponto de vista de quem trabalha, portanto, a corrosão da previdência pública e o incentivo à previdência complementar estão intimamente relacionados. Os dois fenômenos provocam uma mudança fundamental na possibilidade de acessar a previdência e tem implicações muito palpáveis na vida cotidiana.

---

<sup>94</sup> Seja pela simples privatização e criação de um mercado que antes não existia, seja pelo estabelecimento de relações intermediárias de fornecimento de serviços sob a forma privada, mas com o financiamento, reembolso, subsídio do Estado.

Tentamos, ainda que superficialmente, captar essas implicações, na terceira seção deste capítulo. De passagem, julgamos relevante enfatizar também os efeitos do envelhecimento populacional e da inflexão de alguns indicadores do mercado de trabalho na última década, uma vez que eles podem confundir ou distorcer, aparentemente, aquilo que estamos chamando de mercantilização do sistema previdenciário.

Acreditamos que as implicações mais relevantes desse processo para os trabalhadores sejam inegáveis, independentemente da disputa ideológica que polariza o debate sobre políticas sociais no Brasil. Nesse sentido, as duas epígrafes que abrem este capítulo estão simultaneamente corretas – cada uma dentro de seu contexto – e explicitam dois polos entre os quais a discussão sobre a previdência social pode oscilar.

É perfeitamente compreensível, o contexto em que podem surgir afirmações como esta: “Estamos vivendo cada vez mais, mas o sistema previdenciário não está preparado para isso. Se vivermos mais, o lógico é trabalhar mais”. De uma perspectiva atuarial, a alteração de parâmetros relevantes para a previdência – como a expectativa de vida, por exemplo – exigem uma adequação da regra de cálculo dos benefícios para que o sistema permaneça “equilibrado”.

Não se pode ignorar a lógica simples dessa afirmação. Pode-se, no entanto, relativizá-la. É óbvio e necessário que a administração pública deva preocupar-se com a sustentabilidade financeira do orçamento, para arcar com os compromissos estabelecidos pela legislação. Porém, os limites impostos à discussão sobre a previdência – e sobre a seguridade, em geral – não deveriam ignorar a natureza do conflito distributivo que se materializa no sistema previdenciário. A frase em questão assume, a priori, que as possibilidades de financiamento da previdência são restritas e imutáveis, e que as condições de pagar benefícios devem ser restritas às receitas auferidas com as contribuições sobre os salários. Dessa forma, o argumento pressupõe a ideia de que a previdência deve seguir a lógica do seguro social, em que, idealmente, há uma contrapartida total entre o que o indivíduo contribui e o que ele tem o direito de receber. Esse paradigma entra em contradição com uma definição possível da previdência como um direito social, a ser financiado por tributação adequada. No limite, o argumento permite eximir o Estado de qualquer responsabilidade no financiamento da questão previdenciária, de qualquer possibilidade de socializar os custos de se garantir o direito à aposentadoria. Muito menos para aqueles que, durante a vida ativa, não contribuíram suficientemente para o sistema. A ideia é

bastante conveniente num arranjo em que os Estados são constantemente pressionados para aprofundar medidas de austeridade, cujas metas sempre envolvem a redução do gasto social e a desoneração tributária do capital.

Outro lado da percepção sobre o sistema previdenciário está expresso na segunda epígrafe. A frase do *rapper* Criolo contém uma crônica do cotidiano da grande maioria da população brasileira, para quem a aposentadoria tem um significado contraditório. Aposentar-se representa, ao mesmo tempo, a satisfação e o alívio de uma conquista, mas também a noção amarga de ter recebido um valor baixo, muito aquém do que uma longa vida de trabalho poderia, ou deveria, fornecer. Essa percepção negativa sobre o RGPS aumenta conforme aumenta o nível de renda do contribuinte.

A frase revela ainda, o que pensamos ser a implicação mais grave da mercantilização do sistema previdenciário. A acomodação das pressões sobre a previdência social recai sobre as condições de trabalho. Pesquisas recentes indicam que estamos trabalhando cada vez mais, devido à intensificação do trabalho e à extensão da jornada de trabalho, possibilitadas por novas tecnologias e formas de organização<sup>95</sup>. Simultaneamente, como os dados indicam, está ocorrendo um prolongamento do tempo de vida dedicado ao trabalho. Esses fatores, juntos, aumentam a percepção de que estamos contribuindo mais, ao longo de nossa vida, e recebendo cada vez menos do sistema previdenciário.

Qualquer projeto de desmercantilização da previdência – enaltecendo as virtudes de um sistema público de garantia de pensões, seguros e aposentadorias – significa mais do que permitir o acesso a uma renda mínima ou promover a distribuição da renda através do sistema previdenciário. Ao nosso ver, embora o sistema previdenciário não possa, por si mesmo, superar as contradições de que é resultado, a previdência pública é uma das trincheiras atuais de enfrentamento da mercantilização da vida, em todas as suas dimensões, especialmente a intensificação e extensão do trabalho assalariado.

Estabelecido, portanto, o que entendemos por mercantilização do sistema previdenciário, essa dissertação se propõe a mostrar que este processo manteve sua direção e sentido. O ponto de ápice da desmercantilização da previdência, os princípios jurídicos esboçados

---

<sup>95</sup> Como explicitado por Ráo (2014).

na Constituição de 1988, serve também como marco inicial de um processo de desconstrução que seguiu seu curso ao longo das décadas seguintes.

Para isso, os próximos capítulos mapeiam os interesses que incidem sobre a questão previdenciária, em dois momentos contrários. O capítulo 2 se concentra sobre o projeto de seguridade social reformista que foi inscrito na Constituição. Reconstituímos a trajetória do projeto, com ênfase na questão previdenciária, para compreender como foi possível consolidar uma legislação formalmente avançada no sentido contrário do que estava ocorrendo com a proteção social em outros lugares do mundo.

## 2 Um marco inicial possível: a previdência na Constituição de 1988

“De uma perspectiva formal e utópica, a Constituição ‘está acima das classes’. Ela regularia as relações de classe através de normas ‘puras’, ‘neutras’ e ‘absolutas’. Todavia, isso é uma ficção em todas as sociedades que necessitem de um ordenamento constitucional.”

*Florestan Fernandes*<sup>96</sup>

“Eu fui invadido pela carga de quem conhece a história. Estava lá jurando a Constituição. A emoção era enorme, apesar de terem aprovado uma Constituição complicadíssima”

*José Sarney*<sup>97</sup>

A promulgação da Constituição Federal de 1988, realizada em outubro daquele ano, representa um marco na história recente do país. Porém, seu significado está longe de ser simples ou consensual. O texto original da Constituição contém uma definição de *seguridade social* diretamente inspirada nas experiências socialdemocratas europeias do pós-guerra, abrangendo os princípios básicos da cidadania *beveridgiana*. Se tomarmos como indicador o grau de *desmercantilização* do acesso aos direitos sociais, este marco jurídico constitui o ponto mais avançado atingido pela previdência no Brasil, ao menos do ponto de vista formal. E também a legislação mais avançada, nesse sentido, entre países com formações históricas semelhantes à nossa, como é o caso da Argentina, do Chile, do México e outros latino-americanos.

Antes dele, o acesso à saúde, à previdência e à assistência social era garantido apenas para parte da população (empregados com carteira assinada e algumas categorias especiais) herança da cidadania *tutelada e corporativa* que caracteriza a história da proteção social no Brasil (CARVALHO, 2002; DRAIBE, 1985). Depois dele, as definições constitucionais seriam alvo de reformas, primeiro com entraves à sua plena implantação e, depois, a partir de mudanças da legislação com uma orientação mercantilizante.

Levando em consideração o que estava ocorrendo no resto do mundo, no final da década de 1980, a tendência geral para a proteção social era nitidamente o avanço do neoliberalismo através do combate à organização coletiva, às conquistas sociais e ao gasto público em geral – ao menos no discurso –, como nos exemplos emblemáticos de Reagan e

---

<sup>96</sup> Trecho do artigo “A esquerda e a Constituição”, Folha de S. Paulo, 11.6.1986 (FERNANDES, 1986, pp. 17–20).

<sup>97</sup> Em depoimento a Regina Echeverria, para o livro *Sarney, a Biografia* (ECHEVERRIA, 2012).

Thatcher. Mesmo na América Latina, em que as políticas neoliberais ainda não tinham adotado um contorno claro e consensual, o neoliberalismo penetrava através dos ajustes e condicionalidades impostos pelo FMI ao longo das negociações da crise da dívida externa.

Nesse sentido, parece estranha a possibilidade do Brasil ter avançado tanto, do ponto de vista formal, e consolidado um marco jurídico bastante avançado, em sua concepção de seguridade, e aparentemente na “contra-mão do mundo”<sup>98</sup>. Da mesma maneira, é inevitável apontar, num olhar retrospectivo, a tamanha fragilidade do texto constitucional frente à realidade política e social do país, que logo nos anos seguintes impôs tantos obstáculos à sua efetiva concretização.

Como sugere a frase de Florestan Fernandes – participante e observador privilegiado do processo constituinte – que abre este capítulo, o conteúdo do texto constitucional não se explica sem o reconhecimento dos conflitantes interesses de classe presentes na sociedade que exige esse ordenamento jurídico. Em segundo lugar, o texto constitucional acomoda as imposições, constrangimentos e interesses antagônicos existentes no momento de sua composição. “A lei não é estática”. O momento em que é escrita permite ao observador uma visão privilegiada dessas tensões.

Dentro da proposta deste trabalho, nos interessam especialmente as implicações do processo constituinte para o sistema previdenciário. Contudo, a forma fragmentada que o debate sobre política social assume hoje não deve impor um limite à nossa discussão. Do contrário, é a própria intenção que orienta e justifica abordar os problemas da previdência de forma total e abrangente, colocando-os num plano que permita avaliar mais claramente seus limites. Tomaremos, portanto, as visões e propostas para o sistema previdenciário brasileiro como peças integrantes de projetos mais amplos<sup>99</sup>.

O presente capítulo se divide em três seções. Na primeira delas, fazemos um breve histórico da previdência brasileira, chegando à forma institucional vigente nos anos que antecederam os trabalhos do Congresso Constituinte. Na segunda, descreveremos o conteúdo, as

---

<sup>98</sup> Cf. Fagnani (2011).

<sup>99</sup> Voltamos a remeter aos conceitos presentes em Jessop (1983, p. 103): “(...) *hegemonic projects somehow manage to secure the support of all significant social forces, and that the hegemonic force itself is bound in the long term to be an economically dominant class or class fraction rather than a subordinate class or non-class force. (...) The “one nation” strategies aim at an expansive hegemony in which the support of the entire population is mobilized through material concessions and symbolic rewards.*”.

origens e a trajetória do projeto reformista que seria inscrito e aprovado na Constituição, com ênfase no papel do sistema previdenciário. Por fim, na terceira seção, embasados por alguns debates da época, proporemos uma interpretação sobre porque o projeto reformista conseguiu cristalizar-se no texto constitucional, apesar de estar, aparentemente, na contra-mão do mundo. Esperamos, com isso, clarear as razões pelas quais, pouco tempo após esse “avanço”, o texto constitucional já seria fortemente questionado e, apesar das resistências, fosse objeto de reformas no sentido contrário aos princípios que orientam seu conteúdo.

## **2.1 O sistema previdenciário brasileiro antes da Constituição de 1988**

Nos anos que antecederam a promulgação da Constituição brasileira, o sistema previdenciário contava com três compartimentos distintos: o Regime Geral de Previdência Social pública e compulsória, para trabalhadores da iniciativa privada; os regimes próprios de previdência dos funcionários públicos; e a previdência complementar, que à época contava apenas com os fundos de pensão, uma vez que planos de previdência privada não eram regulamentados.

Numa descrição bastante breve, o sistema previdenciário brasileiro evoluiu basicamente sobre os contornos da institucionalidade criada por Getúlio Vargas. Como vimos no capítulo anterior, a Lei Eloy Chaves é considerada um marco do surgimento da previdência e, nos seus termos, foram instituídas Caixas de Aposentadoria para os trabalhadores de diversas categorias ocupacionais. Após 1930, o governo de Getúlio Vargas, no âmbito das reformas trabalhistas que foram implantadas, reorganizou as Caixas de Aposentadoria a partir de uma nova legislação. A essência da lógica dessas instituições permaneceu a mesma e a mudança fundamental consistiu em organizar os chamados Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) por setor de atividade – dentro da estrutura burocrático-corporativa<sup>100</sup> –, enquanto as caixas existentes eram organizadas por empresa<sup>101</sup>. O princípio que orientava o sistema era o do *seguro social*, em que benefícios são garantidos apenas como contrapartida das contribuições feitas para o sistema durante a vida ativa dos trabalhadores aptos a contribuir.

---

<sup>100</sup> Cf. Draibe (1985).

<sup>101</sup> Registro Histórico da Previdência, Ministério da Previdência Social ([www.previdencia.org.br](http://www.previdencia.org.br)).

A evolução dos IAPs seguiu trajetórias distintas de acordo com os rumos da tensão entre sindicatos de trabalhadores e associações patronais de cada setor. Refletiam, por esse motivo, as discrepâncias entre valores em decorrência da diferença de nível salarial de cada uma das categorias e, por consequência, diferiam no volume de recursos disponíveis e no patamar dos benefícios<sup>102</sup>. Da mesma maneira, os IAPs se diferenciavam pelo conjunto de serviços e modalidades de benefícios que ofereciam, o que reproduzia, no nível do acesso à “cidadania”<sup>103</sup>, a heterogeneidade da estrutura do mercado de trabalho.

Os IAPs refletiam ainda, o alcance do modelo de proteção social adotado no Brasil, que incluía basicamente apenas as classes médias urbanas. O Ministério da Previdência Social estima que no final da década de 1950, os IAPs cobriam praticamente todos os trabalhadores formais do meio urbano. Apesar dos limites, a trajetória institucional deste modelo dava mostras de aprofundamento das conquistas nos anos que antecederam o golpe militar de 1964. No ano de 1960, a LOPS (Lei Orgânica de Previdência Social, nº 3.807, de 26 de agosto de 1960) unificou a legislação referente aos IAPs, estabelecendo regras mais uniformes e claras para seu funcionamento e dando maior garantia para seus participantes. Porém, a abrangência da proteção social nunca ultrapassou os limites de uma *cidadania regulada*<sup>104</sup>, em que os direitos sociais são necessariamente condicionados à inserção formal num segmento reduzido do mercado de trabalho. A noção de seguridade social só seria incorporada na Constituição de 1988.

Os limites do avanço das políticas sociais também foram visíveis durante as reformas iniciadas pelo governo de João Goulart e interrompidas pela instauração do regime militar. No campo específico da previdência, contrariando tradicionais setores agrários, em 1963, é criado o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL). Foi a primeira instituição oficial de amparo ao trabalhador rural no Brasil, que consolidou uma conquista que era negada, pelo

---

<sup>102</sup> O Instituto de Aposentadorias e Pensões da Indústria (IAPI) era reconhecidamente a mais “rico” entre essas instituições. Após 1932, a legislação possibilitou a utilização de recursos dos IAPs para a construção de habitações populares. O IAPI, devido a suas condições, foi o mais atuante dos institutos, do que deriva a existência de muitas “Vilas do IAPI” em muitas cidades brasileiras (BARON, 2011).

<sup>103</sup> No âmbito dos IAPs estava, além dos planos de aposentadorias, vários tipos de seguros (desemprego, acidente, afastamento), pensões (morte, invalidez, etc.), além do atendimento médico, ambulatorial e outros serviços de saúde. Sobre a trajetória da questão da saúde, as tensões entre o modelo corporativo, os interesses privados sobre o setor e, paralelamente, a luta do movimento sanitário por uma saúde unificada e universal, ver Cardoso (2013).

<sup>104</sup> Termo cunhado por Wanderley Guilherme dos Santos (SANTOS, 1979), que se aproxima do modelo de proteção social do tipo *conservador/corporativo*, segundo a influente definição de Esping-Andersen, cujos traços mais relevantes são herança da concepção bismarckiana de cidadania (ESPING-ANDERSEN, 1991).

menos, desde o pacto social costurado por Getúlio Vargas, que escamoteou a questão e marginalizou o trabalhador do campo de seu projeto de desenvolvimento (DELGADO, 2001).

Durante a ditadura civil-militar, o sistema previdenciário passou por duas mudanças importantes, no âmbito das reformas institucionais e financeiras que compunham o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). As reformas, captando parte dos objetivos políticos dos militares e a inspiração de uma equipe econômica ortodoxa, visavam modernizar e racionalizar o sistema econômico e o setor público, de maneira a contornar os entraves de financiamento que caracterizaram o estancamento da estratégia de industrialização no início da década de 1960. Entre os objetivos, estavam a formatação de um sistema financeiro nacional (TAVARES; ASSIS, 1985)<sup>105</sup>.

A primeira delas foi a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que permitiu a unificação gradual dos IAPs numa única instituição e a uniformização das regras de acesso a benefícios, com perdas para certas categorias e ganhos para outras. A fusão dos seis IAPs existentes, instituiu o Regime Geral de Previdência Social e permitiu ao governo federal centralizar a gestão e os recursos das contribuições, afastando a influência dos sindicatos da gestão do sistema. A centralização permitiu, ainda, arbitrar sobre a oferta dos serviços associados aos IAPs, o que parece ter sido um vetor fundamental para as origens da mercantilização da saúde no Brasil (CARDOSO, 2013).

A segunda mudança relativa ao sistema previdenciário foi a regulamentação jurídica do funcionamento da previdência complementar, pelo regime de capitalização. A legislação que definiu as normas de criação e fiscalização dos fundos de pensão e planos de previdência privada foi aprovada definitivamente em 1977, embora seus determinantes sejam atribuídos à mesma orientação de guiou as reformas institucionais. Mais especificamente, a tendência comum foi a tentativa de estimular a formação de um mercado de capitais nacional, através do direcionamento de recursos de longo prazo “ociosos”, como é o caso de todos os tipos de poupança salarial acumulada compulsoriamente pelas determinações da legislação trabalhista. No caso dos trabalhadores *em geral*, isso foi feito a partir da criação, por exemplo, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e sua vinculação a investimentos públicos de longo prazo, via BNDE

---

<sup>105</sup> Sobre os fatores políticos e econômicos que determinaram o sobre-endividamento da economia brasileira e a sua característica de *extroversão financeira* no período imediatamente posterior às reformas institucionais, ver Cruz (1984a).

(GRUN, 2005a). A previdência complementar *aberta* também foi regulamentada, porém manteve-se bastante incipiente, ao menos até a década de 1990, quando as reformas incluíram estímulos tributários à sua expansão.

A regulamentação dos fundos de pensão se pautou pela mesma lógica: a tentativa arbitrária do governo ditatorial de fomentar um mercado de capitais nacional, inspirado no modelo de fundos de pensão norte-americanos, a despeito de qualquer interesse dos trabalhadores envolvidos (JARDIM, 2009a). Apesar de existirem alguns fundos de pensão funcionando no Brasil – geralmente, ligados a empresas públicas – seu funcionamento não era regido por nenhuma legislação específica que pudesse condicionar a gestão de seus ativos, a fiscalização de suas operações ou mesmo a sua relação com seus contribuintes. Durante o período em questão, há inúmeros casos de corrupção, falhas de planejamento, insolvência, entre outras irregularidades, que faziam dos fundos de pensão um campo que reunia interesses de difícil controle e regulamentação. Por essa razão, entre outras, a legislação concernente a eles teria demorado alguns anos para ser totalmente “pactuada” (SORIA, 2011, pp. 216–9).

Além do RGPS e da previdência complementar, o sistema previdenciário contava ainda com inúmeros regimes próprios de previdência de funcionários públicos de diversos níveis e entes federativos. Esses regimes eram bastante heterogêneos entre si e não estavam regulados por nenhum tipo de norma comum. Do ponto de vista jurídico, a existência dos regimes podia estar ou não condicionada por leis específicas, de âmbito federal, estadual ou municipal; sujeita ao arbítrio do órgão a que estavam subordinados; e a toda sorte de influência política ou possibilidade de financiamento conjuntural.

Do ponto de vista administrativo e financeiro, cada regime estava sujeito à capacidade, habilidade e honestidade do planejamento e da gestão de seus recursos por cada ente federativo, que não necessariamente vinculava, às despesas previsíveis, as receitas compatíveis com a manutenção das aposentadorias e pensões de seus funcionários (DELGADO, 2001). Note-se que essas características possibilitaram uma série de diferentes resultados, que em geral são motivo de generalizações inadequadas. Enquanto essa condição permite a existência de regimes de benefícios, aposentadorias e pensões extremamente generosas para determinadas classes de

funcionários<sup>106</sup>, ela também podia restringir ou penalizar outros grupos de funcionários, de acordo com os humores políticos de cada conjuntura ou a simplesmente pela ingerência dos recursos públicos que deveriam cobrir essa despesa<sup>107</sup>.

De forma bastante sucinta, esse era o quadro geral dos compartimentos do sistema previdenciário no período imediatamente anterior à promulgação da Constituição. Ainda que seja nítido, como atualmente, que há uma tremenda discrepância entre os fatores que determinam a trajetória de cada um dos compartimentos do sistema previdenciário, é possível, no plano teórico, abordar a questão previdenciária como a totalidade desses fatores, sobretudo da perspectiva da condição previdenciária dos trabalhadores brasileiros como um todo.

O projeto reformista de seguridade social que foi transcrito no texto constitucional partia, no que concerne especificamente ao tema da previdência, desse quadro geral. Portanto, além dos princípios que orientaram o *ideal* de proteção social contido no projeto, muitos dos elementos incorporados ao texto respondiam ao objetivo de corrigir e adequar a herança da institucionalidade brasileira. A próxima seção apresenta, resumidamente, as origens, inspirações e a trajetória do projeto reformista, em especial, dentro dele, o papel da questão previdenciária.

## **2.2 A viabilização do projeto reformista durante a transição democrática**

O período final da ditadura pela qual passou o Brasil é objeto de inúmeros trabalhos de pesquisa. Não é nosso objetivo explorar essas interpretações, mas remeter a alguns elementos capazes de indicar como foi possível cristalizar constitucionalmente alguns princípios contrários à trajetória da seguridade social no resto do mundo no mesmo período. Ao nosso ver, esses elementos também indicam as razões pelas quais esse marco jurídico se mostrou tão frágil e estranho à realidade política do país nos anos imediatamente posteriores a 1988.

---

<sup>106</sup> Como se observa, ainda hoje, na óbvia e cúmplice capacidade da classe política de determinar salários e outros benefícios. Poderíamos, a título de exemplo, citar vereadores, deputados, juízes e militares de alta patente.

<sup>107</sup> Os casos de corrupção, ingerência e insolvência parecem atingir igualmente o RGPS, os RPPS e também os fundos de pensão e as instituições bancárias. Os inúmeros exemplos de gestão temerária de recursos privados em bancos e fundos, improbidade administrativa no setor público ou ainda casos de corrupção na cessão benefícios sempre foram material fértil para a atividade jornalística, como, por exemplo, as histórias reunidas em Ribeiro (1990). Apesar disso, no caso do INSS, ainda não há uma estimativa consistente de quanto representam esses casos, no universo de dezenas de milhões de beneficiários. Como veremos, durante a composição do projeto de seguridade social reformista, havia a noção de que esses problemas eram decorrentes da administração centralizada e da ausência de controle social na ditadura militar. No caso do INSS, essa noção orientou a inclusão de princípios de descentralização e participação popular na gestão das políticas sociais. No período seguinte, a retórica contra a corrupção – sempre devidamente limitada ao setor público – entrou fortemente na propaganda privatizante e liberalizante, porém com outra conotação: a de negar e reduzir ao máximo o aparato estatal.

As raízes do esgotamento do regime militar têm suas origens nas tensões políticas existentes dentro do próprio aparelho militar, em especial a necessidade de garantir a *disciplina interna das forças armadas* e a *segurança do regime* conforme os argumentos defendidos por Codato (2005). Dessa forma, as graduais etapas de retomada do processo eleitoral que ocorreram ao longo da década de 1980, como parte do processo de “abertura política” – segundo o *slogan* do ditador Figueiredo – influenciaram o *ritmo* dos acontecimentos, sem, contudo, alterar sua direção conservadora.

Da mesma maneira, o quadro institucional herdado pelo primeiro governo vencedor das eleições diretas de 1989 continuava marcado por traços profundos definidos ao longo do período ditatorial, sobretudo a concentração de poder na figura do Presidente da República e a sua relação tensa com o Congresso Nacional. O quadro geral dessa *deformação institucional*, depois da “consolidação democrática”, se caracterizaria, entre outros elementos, pela coalizão como fórmula de governabilidade, por um sistema partidário fragmentado, pouco institucionalizado e demasiadamente regionalizado e, também, pela institucionalização de mecanismos autoritários dentro do Estado democrático, com a prerrogativa de manter a “ordem interna”. Esse longo ciclo de transição se completa na “Nova República”, quando o partido de oposição ao regime finalmente conquista a hegemonia política, promulga a Constituição de 1988 e realiza as primeiras eleições diretas em 1989 (CODATO, 2005, p. 85).

Nesse sentido, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) continha em seu interior as tendências que orientaram os principais passos dessa transição, entre eles a convocação do Congresso Constituinte. Dentro do partido foi possível acomodar, ao menos até as eleições de 1989, forças políticas oposicionistas que, embora divergentes, aglutinavam-se em torno de interesses comuns, como o de promover uma transição moderada, mantendo a coesão social sem ultrapassar determinados “limites”. Particularmente, esta composição agregou ainda, dentro da Aliança Democrática, os integrantes da Frente Liberal (FL), que representavam a continuidade do poder da Arena e do PDS, ainda que tenha havido um processo de acomodação dentro das elites políticas do país. A coligação se apoiou sobre os ideais de “conciliação” e “pacto social” e, com isso, conseguiu de fato neutralizar outros “ensaios de oposição” à ditadura, como as greves do movimento operário, movimentos sociais de base e – mesmo fora da esquerda do

espectro político – os protestos empresariais contra a intervenção do Estado na economia, por exemplo (CODATO, 2005, p. 99).

Estabelecidos os estreitos limites dentro das quais a transição lenta, gradual e segura poderia acontecer, a atenção à questão social aparece no discurso da oposição ao regime como uma das palavras de ordem e carro-chefe da estratégia de legitimação de um novo “pacto social”.

A necessidade de alívio para os problemas sociais agravados durante a ditadura abriu espaço para consensos em torno de políticas sociais e redistributivas, o que era compatível com algumas pautas existentes dentro dos partidos de oposição. Um dos movimentos mais vigorosos que tratava especificamente da questão da seguridade social foi o Movimento Sanitário, que conseguiu se afirmar ao longo da década e injetar suas pautas dentro dos principais partidos que dividiam a oposição à época, PT e PMDB, conformando o que Otávio Mercadante chamou de o “Partido Sanitário” (MERCADANTE, 2008). Embora a saúde recebesse ênfase central, a assistência social e a previdência faziam parte da mesma concepção de seguridade que animava esses grupos a atuarem nos espaços possíveis.

O longo período ditatorial, que dizimou praticamente toda resistência legal ao regime – sindicatos, movimentos sociais, associações civis e a imprensa – deixou um legado que conjugava, além o esgotamento da estratégia desenvolvimentista anterior, um quadro social crítico. Considerando apenas algumas variáveis, o vazio de resistência mantido ao longo das décadas autoritárias tornou o período reconhecidamente marcado por perdas salariais – decorrentes da aceleração inflacionária e da inexistência de atuação sindical expressiva – e também pelo aumento de todos os indicadores de desigualdade de renda – *sobretudo* durante o “Milagre Econômico” (1968-73), período em que a economia mais cresceu. Somavam-se ainda os resultados acumulados de um processo acelerado de urbanização negligente com a questão social.

Essa herança, num período de grande crise econômica como foi a década de 1980, foram decisivas para criar uma associação simbólica entre o regime ditatorial e a profunda desigualdade social.

Desse modo, a agenda política da transição moderada *pôde* – e, ao mesmo tempo, *teve que* – canalizar as inúmeras demandas sociais reprimidas através da forte ideia de *acertar as*

*contas com a ditadura* ou *recuperar o tempo perdido* (FAGNANI, 2005)<sup>108</sup>. As profundas mudanças que o processo de modernização provocou geraram a “necessidade de reformulação da relação Estado-sociedade”: a sociedade evoluíra e se organizara de tal forma que se difundia a crença de que a estrutura administrativa era anacrônica e incompatível (CAMARGO; DINIZ, 1989).

Complementarmente, a própria ideia de democratização no Brasil assumiu, no debate público, um perfil necessariamente preocupado com o estabelecimento de um aparato de políticas públicas capazes de garantir a estabilidade do novo regime. Sob o olhar acadêmico daquele período, essa ideia foi expressa dessa maneira:

Dois anos atrás, quando a oposição foi alçada ao governo, sua promessa de consolidar no Brasil as bases de uma ordem democrática aberta exigia dela a resposta a um duplo desafio. Por um lado, era amplamente admitida a tese segundo a qual a democracia política dificilmente conviveria por longo tempo com o quadro de desigualdades agudas que marcam a estrutura social brasileira, sem o sacrifício de sua substância e riscos importantes para sua estabilidade - era imperativo - portanto, avançar no caminho da democracia social. Por outro lado, sabia-se de antemão que este seria um caminho difícil, coberto de obstáculos, em cujo curso cada palmo teria que ser conquistado contra a resistência de interesses poderosos e estrategicamente situados. (CRUZ, 1997, p. 93)

Esta tese, amplamente admitida, justifica o fato de que a campanha de Tancredo Neves para a presidência da República, pela Aliança Democrática, em 1985, já incluía a previsão da instalação de uma Assembleia Constituinte, em que a questão social teria papel necessariamente central, devido ao seu apelo. O documento que sintetizava o projeto da Aliança Democrática foi chamado “Compromisso com a Nação”, cujo discurso se baseia pesadamente sobre as noções de conciliação, democracia e justiça social. O documento é assinado por Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, Aureliano Chaves e Marco Maciel. Este último, em artigo celebrando 23 anos da promulgação da Constituição, enaltece o “instinto de nacionalidade”<sup>109</sup> que guiou os líderes do projeto e reconhece que a vitória das forças democráticas dependeu do “apoio histórico” do Partido da Frente Liberal (PFL), sobretudo na “exemplaridade de gestos” da pessoa companheira de José Sarney, principalmente após a morte de Tancredo Neves (MACIEL, 2010, pp. 10–11).

---

<sup>108</sup> Esta seria, para o autor, uma das razões mais fortes pelas quais a agenda liberalizante não pôde germinar, no Brasil, já na década de 1980 (FAGNANI, 2013).

<sup>109</sup> A expressão é de Machado de Assis.

A acomodação das elites, defendida por Codato, se expressa no documento pela ideia de conciliação. A forma como se deu essa conciliação foi a composição política com lideranças que representavam a *continuidade* do modo de se fazer política, sobretudo sob uma perspectiva regionalizada. Nesse sentido a dissolução do regime militar e a transição democrática podem ser interpretadas – como o fez o sociólogo e deputado à época, Florestan Fernandes – como um “golpe na saída do golpe”<sup>110</sup>. O autor definia assim a Aliança Democrática:

À sua retaguarda estavam os campeões dessa peculiar ‘transição pacífica’ para a *Nova República*: os ‘liberais’ egressos do governo ditatorial, com o ex-presidente do PDS [José Sarney] convertido em prócer-democrático e vice-presidente da República; os ‘liberais’ do PMDB, em sua maior parte combatentes do PP, e toda uma variada multidão de políticos menos ‘profissionais’ que *fisiológicos*; a massa reacionária da burguesia, que não confia em tais arranjos mas não encontra um meio melhor de ganhar tempo e uma solução mais barata para os erros cometidos pela República institucional de seus sonhos; os militares que temiam a ‘argentinização’ da cena política brasileira e preferiam o nosso jeitinho de deixar as coisas como estão... Um belo rol! (FERNANDES, 1986, p. 112)

Este foi o arranjo que permitiu que dentro desta aliança fossem gestados os projetos de política pública que compunham a noção de seguridade social contida na futura constituição. Em 1985, numa conjuntura em que o movimento das “Diretas Já” havia sido derrotado, o apoio à Aliança Democrática representou uma possibilidade de atingir conquistas, tanto do ponto de vista social, através das pautas da seguridade, quanto do ponto de vista político, através das tentativas de consolidar uma transição para a democracia. Esta esperança motivou o apoio de inúmeras instituições ao projeto do PMDB – como a OAB, a CNBB, a ABI, a SBPC, órgãos de imprensa, universidades, sindicatos - e, também, a participação interna no partido de militantes dessas causas, como foi o caso dos sanitaristas (MACIEL, 2010). Segundo Camargo e Diniz (1989), essa *coalizão contraditória de poder* tornava impossível demarcar com nitidez os limites entre partidos, entre conservadores e progressistas, entre oposição e governo. Isso porque, apesar de terem sido inibidas, as forças de mudança não foram excluídas da coalizão de poder. Segundo as autoras, essa “transição negociada” com o antigo sistema de poder contou, desde o início, com a adesão de parte expressiva das elites dirigentes do regime anterior, provocando um nítido

---

<sup>110</sup> Em artigo da época, Florestan Fernandes recorre à famosa frase atribuída ao escritor italiano Giuseppe Lampedusa, que expressou os limites e a necessidade de transformação durante a decadência da aristocracia siciliana: “Tudo deve mudar para que tudo fique como está”.

movimento de reforço das velhas lideranças em detrimento das forças de mudança, mesmo que estivessem presentes<sup>111</sup>.

Nesse cenário de acomodação, os consensos em torno da necessidade de aliviar a questão social assumem, portanto, um caráter contraditório. Por um lado, é viabilizado por uma aliança que continha grupos que historicamente demonstraram completo desprezo por avanços sociais. É o caso, por exemplo, das lideranças regionais, ligadas a interesses agrários, integrantes do PFL. Por outro lado, havia a possibilidade real de concretizar avanços, tanto na nova legislação federal a ser construída em horizonte próximo, quanto nas inúmeras experiências práticas que estavam sendo realizadas em âmbito municipal e estadual após as vitórias eleitorais de candidatos de diversos partidos de oposição por todo o país.

Porém, não se pode ignorar que o clima de euforia que contaminou a política brasileira no período foi cuidadosamente balizado, dirigido e restringido para que não ultrapassasse certos limites. O processo de distensão do regime militar, desde o fim da década de 1970, havia possibilitado o surgimento e o reavivamento de muitos movimentos sociais e sindicais, dizimados ou abafados durante a ditadura. Muitos desses grupos aglutinaram-se e deram origem ao PT, à CUT e ao MST<sup>112</sup>, na tentativa de construção de um projeto político conjunto que foi chamado de Projeto Democrático Popular<sup>113</sup>. É notável que muitas das pautas históricas defendidas por esses “novos personagens em cena” não tiveram, praticamente em nenhum momento, possibilidade de real de serem incluídas no conjunto de reformas que foram pautadas naquele momento. O caso mais emblemático, devido a sua relevância histórica e à profunda resistência existente à ela, é o da reforma agrária, cujo projeto sobrevive há décadas na pauta da esquerda brasileira, e que foi veementemente vetada durante os trabalhos constituintes, restando apenas a sua versão mais “amena”<sup>114</sup>.

Sobre o tema da previdência, é preciso observar que o conteúdo do Projeto Democrático Popular não era preciso nem exaustivo. Os pontos relativos à questão previdenciária

---

<sup>111</sup> Embora a conformação da oposição moderada ao longo da transição tenha tornado, nas palavras das autoras, impossível de distinguir com clareza certos limites, a própria dinâmica do Congresso Constituinte tratou de explicitar o que estava em jogo, sobretudo depois que se tornou clara a articulação do que viria a ser chamado “Centrão”.

<sup>112</sup> Cf. Sader (1988).

<sup>113</sup> As teses do projeto fundador do PT, documentos da época e uma organização sistemática dos temas e pautas de interesse do partido foram reunidos no livro *Pra Que PT* (GADOTTI; PEREIRA, 1989).

<sup>114</sup> Sobre o tema da Reforma Agrária, ver o n. 2 da Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ago-nov/1988). Nesta edição, há uma avaliação crítica sobre a “versão” da Reforma Agrária que restou na Constituição no artigo de Silva (1988).

presentes nas teses do PT não diferiam, em absoluto, de um modelo de previdência público, universal e abrangente, como aquele inspirado no *welfare-state* europeu e elaborado dentro do PMDB. Embora a questão previdenciária fosse central aos anseios dos trabalhadores, como não deixa de apontar a documentação do partido, a estratégia de luta do *novo sindicalismo* concentrou-se largamente sobre a revisão dos direitos trabalhistas – salário, jornada de trabalho, condições de trabalho – e da legislação sindical – unicidade, financiamento, etc. (GADOTTI; PEREIRA, 1989). Esses dois tópicos seriam os eixos da Reforma Trabalhista liberalizante, durante os anos 1990, paralelamente às reformas previdenciárias<sup>115</sup>.

Da mesma forma, os anteprojotos entregues ao Congresso Constituinte pelas associações empresariais também concentravam sua energia nas disputas sobre a legislação trabalhista e sindical. Apesar da dispersão entre as propostas das associações mais relevantes para o processo – como a FIESP e a CNI – a estratégia dos empresários – sobretudo do ramo industrial – nos trabalhos constituintes parece ter se concentrado sobre dois eixos. No campo da legislação sindical, manter a estrutura burocrático-corporativa, em contraposição ao projeto do PT de dissolver essa estrutura. No campo da legislação trabalhista, de impedir a redução da jornada de trabalho (DELGADO, 2001). Nesse sentido, o tema da previdência, embora estivesse presente no contexto geral das disputas, parece ter passado ao largo das estratégias dos dois atores diretamente envolvidos com a questão: empregados e empregadores.

Este fato não nos parece irrelevante. Em primeiro lugar, porque aquele momento do sindicalismo brasileiro foi marcado pelo acirramento dos confrontos entre trabalhadores, empresas e o Estado – aumento do número de greves, paralisações, prisões de lideranças pelo regime ditatorial.

Em segundo lugar, porque o modelo do sistema previdenciário na Constituição pressupunha um relevante papel dos empresários para o financiamento dos benefícios, através dos encargos sociais que foram criados – sobre a folha de pagamentos, o faturamento e os lucros. Em terceiro lugar, porque no seio da classe empresarial já se podia identificar os traços de uma polarização que define os limites concretos do debate *atual* sobre a previdência.

---

<sup>115</sup> Cf. Galvão (GALVÃO, 2003).

O que queremos dizer é que os interesses que incidiram sobre o sistema previdenciário durante as reformas liberalizantes nas décadas posteriores ao período que tratamos já estavam latentes dentro da classe empresarial. Nesse sentido, é digno de nota que o modelo previdenciário universal e financiado solidariamente pela contribuição tripartite tenha sido aprovado, *a despeito* dos interesses de um certo grupo de empresários, segundo um arranjo bastante específico.

Essa “ambiguidade” de postura foi interpretada por Cruz (1997, p. 94 e segs.), a partir de um processo de diferenciação no universo empresarial. O autor defende que durante a distensão do regime militar, houve uma separação cada vez mais perceptível dentro do empresariado entre grupos apoiadores de dois projetos distintos. De um lado, uma parcela que tentava revisitar o desenvolvimentismo, que vai lentamente firmando laços com os políticos e economistas do PMDB.

De outro lado, uma parcela “neoliberal”, de organização ainda incipiente, que tensiona a ação do Estado para a redução da intervenção e a liberalização dos mecanismos fundamentais da estratégia desenvolvimentista – como as barreiras tarifárias, as reservas de mercado, a intervenção pública direta, a atuação das empresas públicas e a submissão das entidades classistas ao poder do Executivo Federal.

O uso do termo “neoliberal”, pelo autor, nessas condições poderia ser considerado impróprio. Em primeiro lugar, porque boa parte das ideias defendidas naquele momento era herdeira de uma tradição de ortodoxia econômica mais antiga que, no Brasil, não necessariamente se identificava a partir deste termo. Em segundo lugar, porque nas décadas seguintes ao período em questão, sobretudo nos anos 1990, as orientações neoliberais incluiriam também outros elementos para pautar as reformas do Estado e da proteção social, que não estavam presentes, ainda, na pauta deste grupo. Justificamos aqui o uso do termo entre aspas, para indicar o segmento que sustentará o projeto autodeclaradamente neoliberal nos anos posteriores.

Essas tensões se manifestavam em muitas disputas internas específicas dos empresários. A década de 1980 pode ser considerada um período de *crise de representação empresarial*, em que estava em disputa esses dois projetos (BIANCHI, 2001). Do ponto de vista mais amplo, a década de 1980 é marcada por uma crise de hegemonia em que os representantes “que seguravam o leme do Estado, dissociaram-se dos representados, que se fracionaram e

polarizaram em torno de interesses e ideias distintos” (SALLUM JR., 2000, p. 25). Durante este fracionamento, os vários segmentos sociais que compunham o *sistema de dominação* inaugurado pela Era Vargas “magnetizaram-se por diferentes ‘fórmulas’ de enfrentamento da crise econômica, fórmulas que oscilaram ideologicamente entre o nacionalismo desenvolvimentista e o neoliberalismo” (SALLUM JR., 2000, p. 25).

Qual a interpretação de cada um deles sobre o sistema previdenciário, no nível do discurso? De um lado, os desenvolvimentistas pareciam dispostos, dadas as tensões existentes com o movimento sindical, a arcar com os encargos necessários ao financiamento de políticas sociais que mantivessem os trabalhadores minimamente satisfeitos, uma vez que houvesse contrapartidas para os negócios por parte do setor público. De outro lado, o objetivo de liberalizar peças-chave da economia brasileira – como o comércio internacional e as finanças – era parte de uma concepção que via os encargos sociais – e a tributação, em geral – como empecilhos à competitividade e à eficiência.

De toda forma, como veremos a seguir, a aproximação dos empresários do projeto reformista do PMDB parece essencial para compreender a sua viabilização. Para isso, o desejo comum de enfraquecer as entidades sindicais que reivindicavam mudanças mais profundas parece ter sido essencial. Do mesmo modo, a dinâmica da disputa interna da classe empresarial parece fundamental para compreender a súbita mudança de orientação do Estado brasileiro em relação ao projeto de seguridade constitucional. Nesse sentido, após as eleições de 1989, pode-se dizer que quase a totalidade dos empresários está alinhada aos interesses que vão justificar as reformas previdenciárias.

Vejamos, portanto, como se deu essa aproximação, e quais os fatores relevantes para o estabelecimento do debate recente sobre a previdência.

A polarização do mundo empresarial tem suas raízes nas disputas em torno dos projetos que induziram a industrialização brasileira, em suas várias etapas. Porém, considerando apenas o período ditatorial, é possível visualizar mais nitidamente essa divisão - ainda que não de forma homogênea e rígida - a partir do acirramento do debate em torno da estatização, sobretudo durante os anos de 1974 a 1976, que corresponde à concepção e ao início da execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento. A campanha anti-estatização mobilizou vozes de empresários proeminentes e entidades de classe contra a presença crescente do Estado em diversos setores,

contra o avanço das empresas públicas e contra o controle excessivo do Estado sobre a destinação dos recursos fiscais e parafiscais. Apesar disso, segundo Cruz (1997), o aparente consenso refletido pela campanha ocultava, dentro do universo empresarial, interesses de setores consideráveis do patronato, especialmente ligados ao setor de bens de capital<sup>116</sup>.

A partir de 1976, dificuldades cada vez maiores se interpunham à execução dos objetivos do II PND. Por um lado, o estrangulamento externo limitava a realização de um novo salto no processo de industrialização, por outro, as pressões inflacionárias impactavam diretamente as condições de vida e, conseqüentemente, a aprovação popular do regime - como seria constatado nas eleições municipais de 1976. Nesse contexto, o governo foi forçado a rever metas e reduzir os investimentos previstos, afetando diretamente as expectativas dos setores que seriam beneficiados pelo plano.

Somando-se a este quadro, foi em 1977 que o movimento sindical, notadamente na Grande São Paulo, começou a dar sinais de recuperação, a partir de campanhas pela recomposição salarial (SADER, 1988). A piora das condições econômicas nesse momento específico certamente não determinou a origem nem os rumos do que viria a ser chamado *novo sindicalismo*. Havia fatores de mobilização mais patentes e menos conjunturais que resultavam da maneira como a ditadura lidara com a questão social e trabalhista desde 1964: os longos anos de repressão a greves e manifestações, a perseguição política de sindicalistas e líderes de movimentos sociais, a política de arrocho dos salários e, de forma geral, todos os problemas urbanos criados ou agravados pelo crescimento das cidades e o aprofundamento das desigualdades sociais registrado no período. Porém, é inegável que a aceleração da inflação e a perspectiva de desaquecimento da indústria - e, conseqüentemente, do mercado de trabalho nesse setor - são fatores essenciais para compreender a situação limite que permitiu o desencadeamento das “greves do ABC” naquele momento - e também o apoio massivo que receberam, não apenas dos operários, mas de vários setores da sociedade. Não deve ser ignorado que aquelas movimentações transgrediam de maneira ostensiva a legislação sobre greves e paralisações. Eram, por um lado, um sintoma de que o regime abria algumas brechas para enfrentamentos políticos dessa natureza; por outro, exerciam uma importante pressão para o alargamento dessas brechas e a distensão do regime.

---

<sup>116</sup> Cf. Cruz (1984b).

Do ponto de vista do patronato, o contexto provocou uma inflexão de postura que levou à divisão ainda mais pronunciada de empresários em torno daqueles dois projetos. O sentido geral dessa inflexão é o estabelecimento de um debate público sobre os “grandes temas” nacionais, num contexto em que há um cenário eleitoral a ser disputado, ainda que engessado por uma série de restrições.

A manifestação das demandas empresariais era, até então, um discurso dirigido diretamente ao Poder Executivo, através da participação em câmaras setoriais e outros órgãos de decisão (BIANCHI, 2001, p. 126). Mesmo quando se utilizava de canais de comunicação públicos, como jornais e revistas especializadas, a mensagem era remetida diretamente aos formuladores da política econômica, não havendo explícita preocupação em estabelecer um debate público. Cruz (1997, p. 98) aponta que, após essa inflexão, o discurso dos empresários se politizou e fez um esforço no sentido de diversificar seus interlocutores. Assim, mostrava disposição em negociar outros pactos para dar resposta às mudanças por que passava o país. Sobretudo, pela emergência do enfrentamento direto promovido pelas greves. Os empresários “anti-estatização” não acompanharam essa mudança de trajetória e postura, o que acentuou a separação.

Grupos de empresários passaram, portanto, a dialogar mais frequentemente com os políticos e intelectuais da oposição (do MDB), por vezes cobrando o regime e manifestando publicamente apoio à restauração das liberdades democráticas. Dentre os pontos que se destacavam no debate público estavam, por exemplo, a questão da taxa de juros, o crescimento da dívida externa e a necessidade de resposta - intransigente ou negociada - ao movimento grevista que dava sinais de intensificação. Apesar de alguns trabalhos atribuírem ao empresariado um papel ativo e proeminente no processo de abertura política<sup>117</sup>, outros chamam a atenção para o caráter oportunista dessa inflexão<sup>118</sup>. Mesmo considerando que, individualmente, possamos identificar nos líderes empresariais ambas as posturas, nos parece que a segunda interpretação descreve mais precisamente o deslocamento desses grupos, especialmente daqueles setores que gozaram, até o período Geisel, de extraordinária rentabilidade.

---

<sup>117</sup> Cf. Bresser-Pereira (1978) e Lessa (1980).

<sup>118</sup> Cf. Cardoso (1983) e Lamounier (1979).

Essa interpretação pode ser corroborada pelo fato de que, a partir de determinado ponto, temos um cenário em que o regime ditatorial não mais encontrou no empresariado apoio significativo, o que sem dúvida foi fator decisivo para viabilizar a transição nos anos seguintes. Do mesmo modo, a adesão de um grupo de empresários ao campo desenvolvimentista do MDB determinou os termos moderados em que a transição seria realizada, como veremos a seguir.

O processo de deslocamento de grupos empresariais que aqui reconstituímos encontrou no MDB o aparato institucional, político e também teórico compatível com seus interesses:

Com efeito, um rápido escrutínio da situação na época nos revela, de um lado, segmentos da burguesia industrial com demandas particularistas e capacidade relativamente limitada de generalização em franco divórcio com a orientação dominante da política econômica; de outro, um grupo de intelectuais altamente sofisticados lutando denodadamente para conquistar espaços de poder e influência, armados de uma visão global dos dilemas do capitalismo brasileiro da qual derivavam propostas congruentes com os interesses daqueles setores. (CRUZ, 1997, p. 104)

O autor destaca ainda a inserção e o trânsito de intelectuais e profissionais alinhados a este campo em diversas instituições. Mesmo após o exílio de nomes proeminentes dessa corrente nacionalista depois do golpe de 1964, outros se mantiveram atuando, ainda que em posições secundárias, em órgãos governamentais (como o Ministério do Planejamento, o IPEA e o BNDE), na mídia e nas universidades<sup>119</sup>.

A afirmação progressiva dessas ideias foi certamente fortalecida pelos desequilíbrios econômicos que se agravaram naquele período. As condições econômicas permitiram, no campo intelectual, o enfraquecimento do “monopólio da competência” dos tecnocratas do governo. No campo da política institucional, isto se refletiu na aceitação cada vez maior do MDB como alternativa de poder, o que culminaria nos resultados positivos, para este partido, das eleições de 1982 - obviamente, dentro dos restritos limites impostos pela ditadura. Todos esses fatores abriram caminho para a ocupação de posições estratégicas pelos representantes desse projeto nos espaços possíveis.

---

<sup>119</sup> No caso das universidades, Cruz aponta para as implicações positivas que tiveram para este campo a expansão da rede universitária e a criação de novos programas de pós-graduação que abrigavam dissidentes de diversas orientações e, após a anistia e o retorno de muitos intelectuais, puderam promover o encontro entre gerações velhas e novas. Este movimento permitiria a reprodução do pensamento em escolas de economia como o IE-Unicamp, a PUC-RJ e a FEA-UFRJ, que passa a propor teses divergentes à ortodoxia econômica reproduzida na FEA/USP e na FGV/RJ.

Esses espaços reuniram, além de empresários e fazedores de política econômica, outros espaços foram preenchidos por militantes das reformas sociais, pesquisadores e quadros do partido, que fundiram ao projeto as pautas da seguridade social (FAGNANI, 2005), como foi o caso da saúde e da previdência.

O papel dos empresários na transição foi sem dúvida determinante e permitiu a legitimação dos novos papéis exercidos pela oposição legal ao regime. Concretamente, pode-se ilustrar essa aproximação, por exemplo, no emblemático “Documento dos Oito”, um marco no discurso empresarial<sup>120</sup>. Representou claramente um recuo na posição dos empresários, notadamente no que diz respeito à questão sindical e no tratamento dos movimentos grevistas<sup>121</sup>. Em linhas gerais, o manifesto enaltece os valores da livre iniciativa e da democracia liberal, ao mesmo tempo em que apresenta uma visão otimista para o desenvolvimento brasileiro calcado na diversificação e crescimento da base produtiva industrial.

No que concerne especificamente às nossas preocupações neste trabalho, o documento é relevante à medida que contém os parâmetros dentro dos quais a questão social viria a ser tratada:

O processo de desenvolvimento econômico conviveu com desigualdades sociais profundas. Devemos admitir que sua presença na cena brasileira se tornou crítica, pondo em risco, a longo prazo, a estabilidade social e exigindo, de imediato, soluções compatíveis com as exigências de uma sociedade moderna. Qualquer política social conseqüente deve estar baseada numa política salarial justa que leve em conta, de fato, o poder aquisitivo dos salários e dos ganhos de produtividade médios da economia. A partir desse patamar, poder-se-ia, então, atender às diferenças setoriais, abrindo espaço para a legítima negociação entre empresários e trabalhadores, o que exige liberdade sindical, tanto patronal quanto trabalhista, e dentro de um quadro de legalidade e de modernização da estrutura sindical. (...) É necessário que o Estado enfrente as carências gritantes em matéria de saúde, saneamento básico, habitação, educação, transportes coletivos urbanos e de defesa do meio ambiente (...) A magnitude dos recursos exigidos para a consecução deste programa requer, pelo menos, providências em duas direções: revisão do sistema tributário, combinada com um manejo adequado da dívida pública e racionalização do gasto público. (“O Documento dos Oito,” 1978, p. 79)

O documento em questão inclui explicitamente alguns elementos congruentes com o projeto de desenvolvimento defendido pelos economistas heterodoxos abrigados pelo MDB.

---

<sup>120</sup> Documento escrito em junho de 1978 por oito líderes empresariais eleitos em pesquisa da Gazeta Mercantil no ano anterior. Sob a ótica dos autores que estamos utilizando, esse documento é um marco na mudança do discurso empresarial sobre a democratização e, especificamente, sobre a promoção de “justiça social” através de políticas públicas ativas.

<sup>121</sup> Bianchi (2001, pp. 127–128) mostra a repentina mudança de postura da Fiesp em relação às greves. Num primeiro momento, requisitando a força repressiva do Estado para a contenção do movimento. Depois, oferecendo um tom mais ameno de negociação e tratamento da questão por vias democráticas.

Além de fazer coro diretamente com as teses que defendiam o incentivo nacionalista a setores estratégicos da indústria, demonstra o incômodo com a desigualdade social, num sentido muito preciso: o prejuízo e risco para a “estabilidade social”.

No que concerne ao argumento que defendemos aqui, o documento foi um marco na distensão do regime ditatorial. Não porque tenha expressado um radical divórcio com o governo de então, algum tipo de acerto de contas ou arrependimento do passado, nem porque tenha apontado caminhos marcadamente divergentes da “transição lenta, gradual e segura” que se seguia. No mesmo documento pode-se observar abertos elogios à coragem e iniciativa do “presidente” Figueiredo em levar a cabo a “transição democrática”. Porém, pode ser considerado um marco precisamente por indicar os termos dentro dos quais a transição poderia ser feita: de maneira ordeira e estável, considerando seus interesses.

A aproximação de grupos cada vez maiores de empresários com a oposição legal ao regime<sup>122</sup> pode ser constatada, de acordo com Cruz (1997, pp. 106–108), pelas inflexões por que passariam representativas entidades empresariais, como a FIESP, a FIERJ e a CNI. No caso da FIESP, destacou-se a mudança de orientação dos presidentes eleitos a partir de 1980 e a criação de um Conselho Superior de Economia, que contava com a participação de integrantes do PMDB.

Do ponto de vista interno do partido, podemos encontrar as principais teses de seu projeto nos primeiros números da Revista do PMDB, publicada a partir de 1981. Contando com a participação de diversos intelectuais e políticos da época, essas teses seriam sintetizadas no quarto número da publicação, no conhecido documento “Esperança e Mudança”, de outubro de 1982 (“Esperança e Mudança,” 1982). O documento apresenta a visão do partido sobre as questões centrais do momento político, com o intuito principal de influenciar as eleições para governador que foram realizadas em novembro daquele ano.

A partir das eleições de 1982, o PMDB ganhou espaços políticos importantes e se fortaleceu nos anos seguintes (1983 e 1984) com o agravamento da crise econômica. A necessidade de enfrentamento da crise durante a década de 1980 exacerbou, no debate público, a divergência entre as duas vertentes do pensamento liberal. De um lado, o discurso neoliberal -

---

<sup>122</sup> No ano de 1979, foi realizada uma Reforma Partidária que reintroduziu o multipartidarismo no Brasil, após 23 anos de bipartidarismo. O MDB, que aglutinava diversas orientações distintas, deu origem a novos partidos, dentre eles o atual PMDB.

composto pela ortodoxia econômica e apoiado por parte do empresariado ligada aos setores exportadores ou financeiros - propondo a austeridade, o controle do déficit público, as privatizações, a liberalização dos fluxos de capital estrangeiro e o estímulo cambial às exportações. De outro, o discurso desenvolvimentista – que unia os economistas heterodoxos do PMDB e parcelas da elite empresarial – defendendo a coordenação de certas variáveis-chave de economia através do Estado e da política econômica ativa.

Esta dicotomia no tratamento das questões econômicas permanece, ainda que com muitas variações, até os dias de hoje. É inegável, porém, que ambas as correntes compartilham, em larga medida, de alguns pressupostos. O debate sobre a política social se coloca dentro desses marcos, embora os grupos que fazem a defesa e a resistência pelas políticas públicas não necessariamente percebam ou aceitem todas as implicações de cada desses projetos.

Muitos dos apoiadores desse projeto até a Constituinte de 1988 realizaram uma inflexão nos anos seguintes, em particular nas eleições de 1989, já claramente alinhados do lado “neoliberal”. Porém, mesmo antes de adotarem formal e declaradamente este discurso, já manifestavam antagonismo com qualquer mudança que representasse, de fato, um aprofundamento da democracia e do controle social. Sintomaticamente, no texto da “Constituição cidadã” – se quisermos compará-lo aos países avançados que inspiraram o projeto de seguridade social – ficaram ausentes princípios republicanos mais profundos, como o que disciplina a propriedade da terra, por exemplo. O termo “progressista”, portanto, restringe-se ao sistema de políticas sociais, o que não relativiza as conquistas, mas a possibilidade real de efetivá-las na prática, nos anos seguintes<sup>123</sup>.

Nesse sentido, retomando o argumento de Harvey, no Capítulo 1, poderíamos descrever o comportamento desses grupos ao longo da década de 1980 como a necessidade de encontrar um projeto que garantisse a manutenção do “poder de classe”, sobretudo nos momentos de alta imprevisibilidade sobre os destinos da política institucional. Deste ponto de vista, não parece estranho que tenha havido espaço para o avanço de um projeto progressista. Pelo contrário, podemos interpretar essas conquistas como o resultado de uma transição consciente e conveniente, com alguns elementos contraditórios que foram tolerados, até que todos os pontos-

---

<sup>123</sup> Este ponto foi apontado por Granemman (2006, p. 219).

chave da nova institucionalidade estivessem garantidos e “seguros” e a democracia inventada durante a transição pudesse seguir a diante sem maiores ameaças ao *status quo*<sup>124</sup>.

### 2.3 Origens e trajetória do projeto reformista aprovado em 1988

As ideias que compõe o projeto de reforma social inscrito na Constituição de 1988 têm suas origens, como vimos, na ampla agenda política construída sobretudo pelos opositoristas do PMDB, ao longo da transição democrática. Na seção anterior, refletimos sobre como esse projeto foi viabilizado ao longo da transição democrática até desembocar no Congresso Constituinte. Nesta seção, nos concentraremos sobre a trajetória institucional do projeto e no seu conteúdo, com ênfase na questão previdenciária.

Parte dessa agenda transitou ao longo da década de 1980 nos governos estaduais e municipais conquistados pelo partido. As políticas sociais de nível federal tiveram espaço para serem esboçadas após a eleição de Tancredo Neves e a manutenção, por José Sarney, dos quadros montados durante as eleições para a discussão setorial de cada um desses pontos. No caso da previdência, essa trajetória pode ser visualizada em três momentos. Primeiro, no documento que sintetiza o projeto do PMDB para o país, publicado em 1982, sob o título de “Esperança e Mudança”. Segundo, nos trabalhos do “Grupo de Trabalho Nova Previdência”, instituído no começo do governo Sarney (1986), sob a direção do ministro Raphael de Almeida Magalhães; e, finalmente, na Comissão da Ordem Social, durante os trabalhos do Congresso Constituinte.

O primeiro documento oficial que exhibe a proposta do PMDB para a previdência social é o conhecido “Esperança e Mudança” (“Esperança e Mudança,” 1982), que preenche o número 4 da Revista do PMDB. Este documento reuniu as principais teses do partido após uma série de encontros e congressos. Trata-se de um projeto abrangente sobre os principais problemas diagnosticados no país e caracteriza-se fortemente por afirmar valores nacionalistas, desenvolvimentistas, democráticos e igualitários – e, mais acentuadamente no caso das políticas sociais, uma inspiração direta das experiências de *welfare-state* nos países de capitalismo avançado (FAGNANI, 2005, p. 89). No que concerne a este trabalho, o documento exhibe já os

---

<sup>124</sup> Esta tese é amplamente defendida por Florestan Fernandes, em vários artigos para a Folha de São Paulo ao longo dos trabalhos do Congresso Constituinte (FERNANDES, 1986).

contornos da articulação entre a política macroeconômica, (a retomada do) o desenvolvimento industrial e o sistema de proteção social.

Como parte do diagnóstico que abre o programa está, com grande destaque – além do esgotamento da estratégia de desenvolvimento adotada pelo país até então –, a criticidade do quadro social herdado do regime autoritário. Por esse motivo, o documento assume como premissa a necessidade de um novo ordenamento jurídico que privilegie e aprofunde o controle social e o exercício de instâncias democráticas diversas para a gestão das políticas sociais.

Nesse sentido, prevê, desde o início, a convocação de uma Assembleia Constituinte para estabelecer os princípios da nova institucionalidade. No ano de 1982, o PMDB ainda atuava sem a certeza de estar na direção, *de fato*, do processo de transição. Ao longo das eleições estaduais e municipais é que o partido ganhou espaço no cenário partidário e suas facções mais moderadas passaram a ser uma opção atrativa para as “forças moderadas” internas ao regime que tentavam coordenar a transição lenta, gradual e segura (SALLUM JR., 1996)<sup>125</sup>.

O diagnóstico do documento sobre o sistema previdenciário é de grave crise. Aponta ainda, que o governo optou por penalizar os próprios trabalhadores na tentativa de dar uma solução ao problema:

É hoje patente que o sistema previdenciário brasileiro vive uma grave crise. Esta é mais uma manifestação da crise geral decorrente dos longos anos de arbítrio, agravada de forma intolerável, recentemente, pela política econômica recessiva e anti-social. A crise previdenciária é o resultado da associação de problemas estruturais da própria Previdência (desapercebidos, antes, pela incompetência do governo e pela inexistência de controle social sobre suas atividades), com os efeitos da recessão econômica que provoca, via desemprego, queda das contribuições previdenciárias. Fator adicional de agravamento é a diminuição das transferências da União para o sistema. (“Esperança e Mudança,” 1982, p. 31)

O programa descreve várias propostas para a reforma do sistema previdenciário. De maneira geral, enfatizam-se três eixos fundamentais.

---

<sup>125</sup> O anseio por um processo constituinte repetia a experiência de muitos países recém-saídos de regimes autoritários e que tiveram a oportunidade de estabelecer um novo pacto social. Comparando o caso brasileiro ao caso espanhol, Carmargo e Diniz (1989) destacam que lá, os Pactos de Moncloa tiveram o papel de estabelecer acordos entre governo, sindicatos e associações empresariais sobre a recuperação econômica e a seguridade social. A constituinte espanhola, realizada em seguida, se limitou a corroborar os pontos já dispostos e a descrever normas de caráter mais geral. No Brasil, não se conseguiu operacionalizar um pacto e, por isso, a definição das novas normas jurídicas foi deslocada totalmente para o Congresso, o que mostrou as dificuldades de atingir um consenso e, de certa forma, explica porque o texto constitucional é tão exaustivo, detalhista e contraditório em determinados temas.

Em primeiro lugar, a extensão do direito aos benefícios previdenciários para os trabalhadores em condições mais precárias. Nesse sentido estão incluídas sugestões para aumentar a progressividade das contribuições e dos benefícios, de modo a atingir mais amplamente os assalariados mais pobres. Neste eixo, ainda, está a ampliação dos benefícios para os trabalhadores rurais que, embora já fizessem parte do sistema, tinham direitos a valores menores e a um leque menos abrangente de benefícios que os trabalhadores urbanos. Essas propostas podem ser sintetizadas pela ideia de *universalidade* na cobertura<sup>126</sup>. Num país como o Brasil, em que o nível de informalidade no mercado de trabalho é alto, a ampliação da cobertura para os trabalhadores que contribuíram menos (ou nada) para o sistema, ao longo da vida ativa, tem um grande poder distributivo. Como vimos no capítulo 1, o princípio da universalidade está diretamente associado ao conceito de *seguridade social*. No caso da previdência, mais que outros setores das políticas sociais, isso implica em afastar-se da lógica do *seguro social*, em que os benefícios são calculados rigorosamente segundo a contrapartida dos beneficiários enquanto contribuintes do sistema. Embora essa lógica possa, em teoria, garantir o equilíbrio atuarial do sistema, ela não promove nenhum grau de redistribuição progressiva dos recursos<sup>127</sup>. O projeto do PMDB propunha que a previdência combinasse ambas as lógicas. Os trabalhadores com níveis de renda mais elevados contribuiriam mais, enquanto aqueles com menores salários contribuiriam menos, ou teriam isenção. Do ponto de vista dos benefícios, o projeto abria a possibilidade, para vários casos, de obter pensões e aposentadorias não contributivas, um direito que constituiria uma grande novidade para a proteção social brasileira.

O segundo eixo é a reforma institucional da previdência, no sentido de tornar mais perene, regular e impessoal o funcionamento do (à época) INPS e inibir os casos de corrupção e mal-uso dos recursos públicos pelos quais a previdência era famosa. Para isso, as propostas de reforma incluíam a contratação de novos quadros profissionais e a reestruturação dos órgãos que compunham a previdência no sentido de descentralizar o poder decisório do Executivo federal para outros níveis. Além disso, sugeria criar instâncias de controle e fiscalização de todo o sistema, com participação de aposentados, representantes sindicais e de empregadores. Essa

---

<sup>126</sup> Ao longo desta seção, relacionaremos o conteúdo do projeto reformista com os princípios da seguridade social que foram, de fato, aprovados na Constituição de 1988. Para facilitar a compreensão do texto, o Anexo A – Seguridade Social na Constituição Original, contém o texto original dos Capítulos I e II do Título VIII – “Da Ordem Social”, onde constam esses princípios.

<sup>127</sup> Apenas a redistribuição gerada pelas transferências inter-geracionais do regime de repartição, em que os ativos *hoje* financiam os aposentados *hoje*.

proposta sobreviveu até a Constituição e foi registrado como o seguinte princípio da seguridade social: “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados” (Anexo A).

O terceiro eixo das reformas é um dos mais importantes pontos de conflito sobre a questão previdenciária e, frequentemente, um tema escamoteado no debate público sobre a previdência e sobre as políticas sociais em geral. Trata-se do padrão de financiamento da previdência.

O “Esperança e Mudança” baseia-se no diagnóstico de crise do sistema previdenciário no início da década de 1980. Até então, o sistema funcionava, como vimos brevemente, com o financiamento das contribuições de trabalhadores formais sobre o seu salário, uma parcela de contribuição de empregadores e, em tese, uma contribuição equivalente do Estado. As receitas da previdência dependiam diretamente da massa de salários, que foi contraída pelos efeitos da política econômica de combate à crise, depois de 1979. Além disso, a queda do nível de emprego agravou a situação das receitas do sistema que, segundo Fagnani (2005, p. 80), caíram um terço, no período de 1982 a 1984.

Ademais, naquele período, o sistema previdenciário já sofria com um problema que o atinge até os dias de hoje. As “contribuições da União”, estabelecidas pela legislação, deveriam constituir um montante proporcional as contribuições de empregados e empregadores, integralizando as receitas do sistema e proporcionando uma visão “real” sobre a situação financeira da previdência. Porém, na década de 1980, assim como hoje, o tratamento dado pelo governo para o sistema previdenciário é o de transferir os recursos necessários para cobrir as despesas. A contribuição do Estado para a previdência manteve-se, portanto, residual. Ainda segundo Fagnani, as contribuições da União, em 1980, eram de apenas 5,2% das receitas do sistema, apesar do que era definido por lei.

Este diagnóstico aparece no projeto de reforma como elemento central da definição de um novo padrão de financiamento para o sistema previdenciário. Em primeiro lugar, as propostas previam medidas para diminuir a regressividade do sistema, instituindo níveis de contribuição diferenciados dependendo do nível de renda e abolindo o teto de contribuição. Em segundo lugar, enfatizava a necessidade de desonerar parcialmente as contribuições sobre a folha

de pagamentos, que penalizam os empregadores que empregam mais, substituindo essa parcela das receitas por tributação específica sobre o faturamento e os lucros<sup>128</sup>.

Nesse sentido, três elementos caracterizam o projeto de seguridade que transita de 1982 até a Constituição de 1988. Em primeiro lugar, a diversidade da base de financiamento, que deveria ser composta por uma parcela de contribuições tripartite de trabalhadores, empregadores e Estado; e outra parcela de contribuições sociais e tributação específica de outras fontes, como por exemplo o faturamento e o lucro.

Em segundo lugar, a seletividade e distributividade da arrecadação e dos benefícios, de maneira a transformar o sistema previdenciário num grande mecanismo de distribuição progressiva de renda. E em terceiro lugar, a tentativa de isolar o orçamento da seguridade social das pressões e determinações conjunturais que afetam o orçamento fiscal. Nesse sentido, a Constituição de 1988 previa a criação do Orçamento da Seguridade Social, composto pelas receitas próprias e vinculadas à seguridade, responsável por arcar com as despesas com Previdência, Saúde e Assistência Social. Como veremos, isso nunca foi efetivado.

#### **2.4 Considerações parciais: na contra-mão do mundo?**

O projeto de seguridade social presente na Constituição encontrou espaço para sua formalização como peça-chave para a acomodação das tensões sociais presentes na década de 1980. Apesar da variedade de opiniões expressas por líderes empresariais e políticos sobre o período - que pode ser definida em termos de uma crise de hegemonia -, há um consenso geral de que as políticas públicas deveriam atender ao objetivo primário de garantir a “estabilidade social”.

Por outro lado, pode-se observar a intensificação da luta social e da organização popular que, se não pode ser diretamente mensurada, se mostra pelo recorrente veto à participação do “povo” na transição, pela utilização de todos os expedientes possíveis, culminando no fracasso da campanha pelas eleições diretas.

---

<sup>128</sup> Esta proposta seria, já em 1982, utilizada como base para a criação do Finsocial (que depois se transformaria na Cofins), embora numa versão “autoritária”(FAGNANI, 2005, p. 104; LESSA, 1982).

O contexto de crise favorece a sobrevivência de um projeto desenvolvimentista que, ao mesmo tempo em que busca solucionar o esgotamento da estratégia de desenvolvimento adotada pelo país nas décadas anteriores, reafirma alguns de seus objetivos – notadamente a industrialização e a retomada do crescimento econômico – incluindo agora as demandas pela consolidação de um regime democrático com a promoção da justiça social e da redistribuição de renda. Neste arranjo, as pautas de reforma progressista da proteção social brasileira encontram um espaço para se viabilizarem politicamente, movimento que atinge seu ápice no Congresso Constituinte.

Simultaneamente, os segmentos que cultivam os interesses que conformariam o projeto neoliberal, nos anos seguintes, encontram dificuldades de articulação sólida. Do ponto de vista do Estado, a oscilação pendular entre equipes ortodoxas ou heterodoxas, na tentativa de solucionar a crise e conter a inflação, não permite que os primeiros assumam definitivamente o controle da política econômica. No universo empresarial, observa-se um conjunto de instituições fragmentadas que consegue aglutinar forças para, em posição defensiva, impedir maiores avanços na legislação trabalhista e sindical. Ao mesmo tempo, suportam a definição de um modelo de seguridade baseada num padrão de financiamento bastante oneroso, de seu ponto de vista.

Nesse sentido, não parece estranho que o texto constitucional esteja na contra-mão do mundo por ser extremamente progressista, uma vez que este “avanço” se dá, em 1988, apenas em termos formais, não substantivos. A disputa pela efetivação dos princípios constitucionais e a resistência ao desmonte dessa institucionalidade já serão realizadas num contexto completamente distinto. Essa inflexão é perceptível mesmo antes da conclusão do Congresso Constituinte. A articulação do chamado “Centrão”, para impedir a realização de avanços mais radicais em pautas como as reformas Agrária, Urbana e Tributária, também ataca a seguridade social. Mesmo que o desenrolar dos trabalhos constituintes tenha permitido, pela confluência desses interesses<sup>129</sup>, a aprovação de um capítulo da “Ordem Social” bastante sofisticado e avançado, é sintomático que o próprio presidente da República tenha declarado que o novo marco jurídico tornaria o país “ingovernável”.

---

<sup>129</sup> Camargo e Diniz (1989) e Delgado (2001) destacam, sobre a dinâmica interna das votações, o caráter oportunista de muitos parlamentares constituintes. Mesmo tendo um histórico completamente avesso às pautas da seguridade social e, nos anos seguintes, terem demonstrado concretamente estarem do outro lado das reformas, teriam se aproveitado do momento político e da visibilidade do Congresso Constituinte para vincular seu nome aos itens da agenda com maior apelo popular, com vistas à eleição de 1989, que se realizaria a seguir.

Uma evidência que corrobora esta análise é o cenário eleitoral de 1989. Os dois projetos em torno dos quais a eleição se polariza não valorizam a Constituição. O PT de Lula, que não assinou a Constituição, fala em ir além e escrever outra, consolidando o projeto democrático-popular. Collor se apresenta, sem pudores no discurso, como o representante dos valores que consideram a Constituição anacrônica. A candidatura de Ulysses Guimarães, “pai” da constituição cidadã, se esvaziou, e obteve menos de 3% dos votos.

As contramarchas à consolidação da seguridade social brasileira, que estavam à espreita no desenrolar dos acontecimentos da década de 1980, chegariam à década de 1990 com o *status* de projeto de governo. A vitória de Collor marca a guinada política do Brasil para as orientações do projeto neoliberal, que se caracterizam pela escolha de uma forma específica de inserção internacional do país e uma forma de enfrentamento dos problemas internos, entre eles as demandas sociais.

Nesse cenário, a Constituição se torna um marco concreto das conquistas sociais que foram possíveis durante a década de 1980. Os “reformadores”, a partir desse momento, denotam outros segmentos sociais, com outros interesses, para os quais o texto constitucional é um obstáculo a ser removido. Por outro lado, os movimentos sociais e sindicais, mesmo que não tenham apoiado integralmente a Constituição promulgada anos antes, pelas suas profundas contradições, tem nela um enclave a partir do qual os avanços sociais não podem ser retraídos.

Nesse sentido, a mercantilização do sistema previdenciário é um processo concreto, que assume essa direção. A partir do marco jurídico estabelecido em 1988 – e parcialmente efetivado nos anos seguintes – serão executadas um conjunto de reformas com o objetivo deliberado e consciente de reduzir ao máximo a previdência pública e favorecer a expansão das alternativas privadas de obtenção de aposentadorias. Embora a existência dos mecanismos de previdência complementar não sejam, por definição, incompatíveis com a existência de uma previdência pública vigorosa, o processo de mercantilização é o resultado, nesse duplo sentido, da conjugação dos interesses que incidiram sobre a questão previdenciária.

No capítulo seguinte, tentaremos mapear, ainda que de maneira panorâmica, a natureza desses interesses e como se relacionam entre si. Para isso, nos concentraremos sobre os principais passos da reforma do sistema previdenciário durante os governos FHC, Lula e Dilma.

### 3 O sentido do processo de mercantilização (1989 a 2014)

“Uma solução à procura de problemas.”<sup>130</sup>

“Vejo que essa previdência  
Não tem competência pra ser social  
O trabalhador adoecer e morre na fila do hospital.”  
*Assombração de Barraco, Elson Gente Boa*<sup>131</sup>

O objetivo deste capítulo é mapear os interesses que incidiram e ainda incidem sobre a questão previdenciária e compõem o processo de mercantilização. Estamos considerando os vetores a partir dos quais o sistema previdenciário brasileiro é, ele mesmo, um *alvo potencial* de reformas ou, também, outras pressões que geram consequências para o funcionamento da Previdência. Esta opção metodológica cumpre basicamente dois objetivos. Em primeiro lugar, cumpre o objetivo de compor uma visão panorâmica das tendências que compõe o processo de mercantilização da previdência. Em segundo lugar, permite abordar, para cada um dos vetores que incidem sobre a previdência, como a atuação de diferentes atores sociais está imbricada.

O capítulo começa com breves considerações sobre a implantação do projeto neoliberal no Brasil. Queremos destacar o alinhamento de interesses internos e externos ao novo modelo, em particular a forma de inserção do país no sistema econômico internacional e suas implicações para as políticas sociais. Nesse sentido, a contrapartida interna para essa nova forma de inserção foi a adoção da agenda dos organismos multilaterais – como o FMI e o Banco Mundial -, ainda que gradual ou parcialmente. Analisamos, pois, qual é o papel desempenhado pela previdência nessa agenda e como ela foi *transposta* internamente, através do mito da insustentabilidade da Previdência Social propagado pela mídia, pelo governo e por outros segmentos.

Em seguida, traçaremos um breve histórico das reformas da previdência no Brasil, contextualizando o período em que ocorreram os fatos mais relevantes para compreendê-las. Destacam-se os momentos em que o poder executivo teve a possibilidade de encaminhar para

---

<sup>130</sup> Paráfrase do título do artigo “A Desoneração da Contribuição Patronal sobre a Folha de Pagamentos - Uma solução à procura de problemas” (PAIVA; ANSILIERO, 2009).

<sup>131</sup> Elson Gente Boa foi um dos compositores que alimentou com suas letras a obra de Bezerra da Silva.

aprovação as duas emendas constitucionais que constituem a parte majoritárias das mudanças na legislação que rege o sistema previdenciário. Somam-se a elas as recentes leis de desoneração da folha de pagamentos, sobre a qual nos concentraremos especificamente em seção posterior.

As próximas seções se dedicam a analisar o que consideramos serem os principais vetores que compõem o processo de mercantilização do sistema previdenciário brasileiro atualmente. Embora cada uma das questões que escolhemos possa ser vista sob uma perspectiva própria e mais aprofundada, o objetivo é fornecer um quadro geral das principais pressões que incidem sobre a questão previdenciária brasileira hoje e que determinarão o seu futuro. O tom predominante de todo o capítulo é captado pela epígrafe que escolhemos. Todas as falas favoráveis às reformas previdenciárias se justificam a partir da ideia de que a previdência tem um problema estrutural incontornável, que demanda urgentemente uma solução. De certa forma, em cada uma das seções defendemos a ideia de que o interesse define, *a priori*, a *solução* desejada, que sai, então, à procura de problemas que a justifiquem.

Em primeiro lugar, está a disseminação, no mundo sindical, de uma ideologia favorável aos fundos de pensão. Essa tendência não surge no movimento sindical, mas é incorporada a ele ao longo de um lento processo que atravessa os anos 1990. Também está longe de ser um consenso, e se constitui como um ponto de tensão que determinou o racha de algumas vertentes com o sindicalismo cutista, assim como aprofunda o distanciamento entre a cúpula de representantes e a sua base.

Neste trabalho, não nos concentraremos sobre as implicações desse fenômeno para o sindicalismo brasileiro, mas utilizaremos as reflexões presentes na literatura especializada para avaliar a importância desta inflexão ideológica para o processo de mercantilização da previdência – especialmente a substituição dos RPPS por grandes fundos de pensão. Consideramos que ela está diretamente associada à reforma da previdência de 2003, ao mesmo tempo em que tem se fortalecido nos últimos anos como uma alternativa *heterodoxa* de financiamento de longo prazo para muitas vertentes do desenvolvimentismo.

Em segundo lugar, está a disputa empresarial pela redução dos encargos sociais. Essa disputa se irradia por vários pontos de debate sobre a reforma tributária e, em geral, se apoia sobre o argumento de que é necessário promover a competitividade da empresa brasileira. Dentro desta temática, os encargos sociais assumem um papel central, como componente da arrecadação,

e também no discurso, como o grande vilão da competitividade, devido ao seu impacto sobre o custo do trabalho no Brasil. Essa disputa se traduz na pauta da desoneração da folha de pagamentos, que transitou durante muito tempo na agenda neoliberal até ser concretizada a partir das medidas de enfrentamento da crise internacional de 2008. A desoneração da folha de pagamentos mostrou, na prática, que terá impactos diretos sobre o padrão de financiamento da seguridade social como um todo, e da previdência em particular, representando uma renúncia fiscal de caráter não desprezível, que certamente irá retroalimentar o argumento da insustentabilidade financeira da previdência e servir como justificativa para novos ciclos de reformas.

### **3.1 O projeto neoliberal no Brasil e a questão previdenciária**

#### **3.1.1 *A constituição da hegemonia neoliberal no Brasil***

Durante a década de 1980, o neoliberalismo se consolidava internacionalmente como projeto hegemônico. Nos países centrais, esta acomodação se legitimou, diante da opinião pública, sob o rótulo de uma terapia dura, porém necessária, ao cenário de estagnação e inflação que caracterizou aqueles sistemas econômicos nacionais. Depois de já terem sido executadas algumas pontuais experiências de reforma – cujo exemplo mais próximo é o caso chileno – o projeto neoliberal vai amadurecendo seus contornos e estabelecendo uma combinação de ações interestatais para conformar uma nova ordem internacional imperialista, dirigida pelos EUA, que se consolida após o fim da URSS e tem seu formato mais bem acabado no que ficou conhecido como Consenso de Washington (ANDERSON, 1995). A construção dessa nova ordem reservou, para os países da América Latina, um papel politicamente subordinado e economicamente dependente.

Essa tendência chegou à América Latina – corroborada pelas ideias defendidas e propagadas pelo discurso oficial de instituições como o FMI, o Banco Mundial e a OCDE<sup>132</sup>. Num primeiro movimento, a aproximação se deu durante as renegociações da dívida externa dos países do continente com os bancos internacionais. Houve uma estratégia específica, coordenada

---

<sup>132</sup> A este respeito, ver o informe da OCDE (OECD, 1981), que expõe as justificativas para a reforma da seguridade social nos países desenvolvidos (uma década antes) ou o documento do Banco Mundial (WORLD BANK, 1994).

pelos EUA, de sabotar as tentativas dos países de agirem em conjunto, tanto para renegociar a dívida com bancos privados ou mesmo para articular moratórias, conseguindo assim enfraquecer cada um dos países e enquadrá-los em medidas contracionistas e de austeridade. No Brasil, o momento marcou o refluxo da estratégia desenvolvimentista dentro do Estado e renovou os espaços para a atuação da ortodoxia econômica durante as negociações. Nos anos seguintes, o fracasso da ortodoxia no controle da inflação e na retomada do crescimento e do emprego daria ainda uma sobrevida ao projeto nacional-desenvolvimentista, cujos representantes tiveram a oportunidade de executar planos de estabilização heterodoxos, também sem sucesso (GIMENEZ, 2008; SALLUM JR., 2000). Posteriormente, as instituições multilaterais e suas proposições se apresentam como pré-requisito e contrapartida para a retomada de fluxos internos *voluntários* de capital externo, sem os quais o processo inflacionário dificilmente poderia ser revertido.

Gradualmente, o neoliberalismo se difunde pela esfera política, na mídia, na academia e, sobretudo, em entidades patronais. A crise de hegemonia entre projetos que caracterizou a década de 1980 se resolve, ainda que parcialmente, nas eleições presidenciais de 1989, quando a burguesia nacional depositou todas as fichas no candidato que encampava o projeto neoliberal, Fernando Collor, constituindo um novo bloco de poder hegemônico (SALLUM JR., 2000).

Está fora do alcance deste trabalho reconstituir o debate acerca da consolidação hegemônica do neoliberalismo no Brasil e suas nuances teóricas. A este respeito, nos apoiamos na revisão proposta por Galvão (2003), da qual selecionamos alguns elementos que, ainda que não sejam plenamente consensuais, são suficientes para contextualizar as reformas previdenciárias realizadas nos anos 1990.

Um aspecto que nos parece particularmente relevante enfatizar é a capacidade que o neoliberalismo brasileiro teve de incorporar elementos fortes do ideário popular e assim angariar o apoio de uma grande parcela das classes populares, além da maioria das classes médias. A sedimentação da ideologia neoliberal pela sociedade se deu, *à moda brasileira*, valendo-se da insatisfação popular em relação à realidade do país, especialmente sobre a atuação do Estado e o quadro geral do mercado de trabalho. Assim, os argumentos que justificaram as reformas neoliberais no Brasil apoiaram-se sobre uma base emocional intensa, recorrendo a fatos estilizados fortemente presentes no senso comum. Nesse sentido, destacam-se alguns elementos

principais: a insatisfação generalizada diante do caráter cartorial e clientelista do Estado, correntemente associado à corrupção e à ineficiência; o quadro estruturalmente dual do mercado de trabalho, que facilitou a associação mais direta dos funcionários públicos (e também dos celetistas) como grupos *privilegiados* que gozava de direitos muito remotos para a população em geral; e a péssima qualidade generalizada dos serviços públicos, que reforçam cotidianamente a convicção de que algo precisa ser reformado.

Todos esses elementos possibilitaram a instauração de uma hegemonia *sui generis* no Brasil, no sentido de que contradiz – ou relativiza – um dos elementos fundamentais para o conceito de hegemonia gramsciano, que perpassa as análises cotejadas pela autora. Teoricamente, um projeto hegemônico de qualquer orientação político-ideológico se consolidaria a partir de um arranjo específico de compromissos que faça concessões aos interesses econômico-corporativos imediatos de cada uma das classes ou frações de classe que a compõe, sejam elas dominantes ou subalternas. O neoliberalismo brasileiro teve – ou tem – a característica peculiar de se assentar na sociedade sem fazer concessões significativas aos interesses econômicos subalternos<sup>133</sup>. Pelo contrário, o neoliberalismo consolidou-se *suprimindo* direitos, entre eles o previdenciário. A construção de um consenso em torno da reforma da previdência se concentrou pesadamente na ideia de que a previdência pública seria insustentável, como veremos nas subseções seguintes.

O segundo aspecto relevante para a trajetória das reformas neoliberais no Brasil foi, sem dúvidas, o sucesso do Plano Real na contenção do processo inflacionário. Apesar das intermináveis arengas econômicas que disputam os méritos e acasos que determinaram os resultados do plano, é consenso na literatura que a sua realização dependeu da utilização exaustiva da âncora cambial, como instrumento básico de estabilização do nível de preços. Esta, por sua vez, só foi possível graças a um fluxo voluntário, positivo e estável, de recursos externos, a que tiveram acesso apenas os países que cumpriram, ao menos parcialmente, a cartilha de reformas e austeridade exigida pelos organismos financeiros internacionais, seja como contrapartida para empréstimos diretos dessas instituições, seja como chancela de credibilidade macroeconômica a ser avaliada pelo mercado financeiro mundial.

---

<sup>133</sup> Nos moldes do que fez, por exemplo, a aliança nacional-desenvolvimentista inaugurada por Getúlio Vargas, para a qual a incorporação de parcela importante da classe trabalhadora se deu a partir da concessão dos direitos que estruturaram a base da proteção social brasileira.

O Plano Real foi o trunfo definitivo que determinou o grau de liberdade que o neoliberalismo teve para avançar nas reformas do Estado no Brasil. Por esse motivo, o governo Collor, embora tenha inaugurado a execução do projeto, pode ser considerado um prólogo, um ensaio, se comparado à capacidade que Fernando Henrique Cardoso, personificando a vertente fundamentalista do PSDB, teve de canalizar todas as forças a seu favor, desde a maioria no Congresso, o amplo apoio e blindagem midiáticos e o apelo popular conquistado nos primeiros anos do Plano Real, antes do fracasso no início de 1999 (SALLUM JR., 2000).

A agenda neoliberal seguiu seu curso implementando cada uma das reformas conforme a possibilidade de mobilizar cada nível institucional, especialmente o parlamento, a seu favor. Embora todas as dimensões da reforma tenham sido colocadas em marcha quase simultaneamente, é possível identificar, *grosso modo*, uma sequência na consolidação de cada um dos blocos de medidas – sobretudo considerando o foco de atuação do Executivo em cada momento.

Gimenez (2008) destaca que, devido às particularidades do caso brasileiro, o governo priorizou a seguinte ordem de reformas. Num primeiro momento, a gradual abertura comercial e financeira, iniciadas por Collor, que alinharam definitivamente o Brasil a uma forma de inserção internacional que modificaria a correlação entre a empresa estatal, o capital privado nacional e o capital estrangeiro, equalizando o tratamento dispensado a cada um deles pela política industrial e pela legislação em geral e, conseqüentemente, atribuindo ao terceiro um papel predominante na dinâmica do sistema produtivo.

Num segundo momento, a ênfase recai sobre a privatização das empresas públicas, com o objetivo declarado de “livrar-se de elefantes brancos” e utilizar os recursos arrecadados para sanar a situação lamentável das contas públicas<sup>134</sup>.

Por fim, num terceiro momento, já no contexto do Plano Real e do primeiro mandato presidencial de FHC, os esforços se concentram sobre as reformas trabalhista, previdenciária, tributária e administrativa.

---

<sup>134</sup> Hoje se sabe em maior detalhe a magnitude dos bons – e ilícitos – negócios efetuados no período das privatizações, que parecem ter sido um fator não desprezível para determinar a ordem e a dinâmica da escolha das empresas a serem privatizadas, a composição do capital comprador e o teor da regulação a que foram submetidos os setores após o início das operações na nova fase.

As seções seguintes são dedicadas a analisar qual é o papel da previdência dentro do projeto neoliberal, os principais elementos que incidem sobre a questão previdenciária e como foram encaminhadas as reformas previdenciárias.

### 3.1.2 *A agenda do FMI e do Banco Mundial para a Previdência*

A agenda dos chamados organismos internacionais, ou multilaterais, se expressou através dos ajustes exigidos como contrapartida para empréstimos e renegociações, mas também através de um extenso esforço de pesquisa e produção de documentos abrangentes analisando a situação dos países em crise. São inúmeros documentos que se concentram sobre a questão do desenvolvimento (ou a retomada do desenvolvimento) com propostas para a gestão da política econômica. Entre eles, boa parte do material se debruça especificamente sobre a proteção social, com o objetivo de diagnosticar os problemas vividos pelos países “em desenvolvimento” e receitar medidas para, ao mesmo tempo, sanar as contas públicas e manter uma combinação de políticas públicas que supostamente promoveria a igualdade social.

Uma síntese desse conjunto de argumentos pode ser encontrada no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, Banco Mundial (WORLD BANK, 1991). O relatório apresenta um diagnóstico de transição da economia mundial para um novo padrão de desenvolvimento em que seria conveniente uma “abordagem favorável ao mercado”, com recomendações para a abertura comercial e financeira, o ajuste austero das contas públicas. Além disso, dedica um bom número de páginas ao “Bem-Estar Social”, como “investimento” no capital humano.

A seção que trata do bem-estar social estabelece dois eixos fundamentais de preocupação do Estado com o desenvolvimento humano: saúde e educação. Elas devem ser acessíveis à população, mas não necessariamente a oferta e/ou o financiamento desses *serviços* devem ser públicos. Pelo contrário, aqueles países que não tiverem condições de manter um patamar mínimo de serviços sem causar problemas graves em seus orçamentos deveriam recorrer à iniciativa privada nesses setores. Mesmo em países com melhores condições materiais, é preferível que o Estado estimule a participação privada em saúde e educação, retraindo a oferta pública e abrindo espaço para a exploração comercial desses serviços onde seja possível. A previdência não faz parte dos eixos fundamentais de políticas públicas. Transferências monetárias

são recomendadas apenas em casos extremos, com o objetivo de atacar focalizadamente a pobreza, a pobreza extrema e a falta segurança alimentar (WORLD BANK, 1991, pp. 59–78).

A seguridade social é tratada não em termos de direitos de cidadania adquiridos, mas como instrumentos de “promoção da igualdade”. A concepção básica é que as políticas públicas não promovem, em si, a igualdade, nem devem fazê-lo, mas devem criar as condições para que cada cidadão possa atingir um patamar superior de renda. Sobre isso, advoga o relatório:

Não se obtém maior igualdade com transferências de renda – exceto no caso de salvaguardas destinadas a proteger grupos vulneráveis, pequenos e bem definidos, da população (WORLD BANK, 1991, p. 155)

Nesse sentido, o documento se apoia sobre a teoria do capital humano, que, entre outros elementos, enfatiza uma relação causal forte entre o nível educacional e a renda. A consideração sobre se os gastos públicos podem ter efeitos positivos sobre a redução das desigualdades aponta que a educação, “é a *variável isolada* que mais influencia a desigualdade de renda” (p.156).

Por esse motivo, o gasto público com as políticas sociais não precisa e não deve ser excessivo, uma vez que contribui para provocar desequilíbrios nas contas públicas e, no limite, não é a solução mais eficiente na prestação dos serviços. As políticas universais devem ser transferidas para o setor privado, com o estímulo do Estado na criação de mercados próprios para esses serviços. O gasto direto do Estado deve agir apenas para cobrir os casos extremos. A essa tendência de focalização – que já se insinuava claramente vinte anos atrás – foi sendo lentamente incorporada uma nova geração de recomendações em que as políticas focalizadas – especialmente a transferência condicionada de renda - assumiram papel central, fato que pode ser atribuído à necessidade dessas instituições em darem respostas contingentes ao agravamento da pobreza e de outros indicadores sociais nos países que seguiram sua agenda nos anos 1990 (LAVINAS, 2013).

Embora não constitua uma preocupação particular na agenda do Banco Mundial, a previdência ocupa um papel central nas reformas neoliberais. A razão mais fundamental para isso é que as aposentadorias, pensões e outros benefícios representam a maior parte do gasto social em qualquer estado que tenha um sistema mínimo de proteção social. O Brasil gasta cerca de

10,5% do PIB com previdência<sup>135</sup>. Mas esse fator, apenas, não explica a preocupação com o tema.

Pelo volume de recursos necessário para o pagamento desses benefícios, a previdência evoluiu historicamente para estruturas de financiamento calcadas na contribuição sobre a folha de pagamentos. Conforme descrevemos nas seções anteriores, esse arranjo foi criado diretamente a partir do conflito direto entre trabalhadores e empregadores (em várias formas de salário indireto e patrocínio) e depois incorporado pelo Estado sob a forma de arrecadação tripartite. Logo, desde o início, a questão previdenciária tensiona o interesse imediato de empregadores, pois representam boa parte do *custo do trabalho*, sob a forma dos encargos sociais. Nesse aspecto, as reformas previdenciárias se combinam com as reformas trabalhistas flexibilizadoras, executadas sob a mesma inspiração.

Um terceiro aspecto a ser destacado é o efeito do sistema previdenciário sobre as condições de contratação de mão de obra *ativa*. Uma vez que o Estado oferece condições para que os trabalhadores se mantenham *fora* do mercado de trabalho, isso certamente terá um impacto. No caso do seguro-desemprego, a extensão do benefício permite a busca por melhores salários e condições menos precárias de contratação. No caso das aposentadorias, permite a saída antecipada do mercado de trabalho para a execução de tarefas não necessariamente relacionadas à sobrevivência (que podem incluir o lazer, mas também formas diversas de trabalho não assalariado). Esses fatores combinados geram certamente efeitos sobre o nível dos salários praticados no mercado de trabalho e a precarização das condições de acesso aos benefícios pressiona os salários para baixo, ao manter por mais tempo e em condições mais frágeis os trabalhadores nessa condição.

Apesar deste terceiro fator, da maneira como se colocaram historicamente as pressões sobre a proteção social, nos parece que os aspectos fiscais são vistos de forma mais prioritária pelos empresários, à medida que afetam diretamente a taxa de lucro de cada uma das empresas.

---

<sup>135</sup> Numa conta bastante generosa, somando *todas* as despesas do INSS, benefícios previdenciários (aposentadorias e pensões), não previdenciários (seguros, benefícios continuados, etc.), gastos com pessoal; e, somando ainda, todas as despesas com benefícios dos RPPS, temos, em 2013, um gasto de cerca de R\$ 507 bi, para um PIB de R\$ 4,84 tri (Fonte: AEPS e IBGE). Vale enfatizar que o cálculo do gasto em proporção ao PIB indica o esforço da sociedade brasileira para financiar o sistema, mas grande parte das suas despesas é financiada com as contribuições diretas sobre a folha de pagamentos, ou seja, a partir de um critério qualquer de “justiça”, a abolição de direitos deve também reduzir a arrecadação.

Isso pode ser visto pelo vigor com que se defende – e o Brasil é ótimo exemplo – a redução dos “abusivos” custos do trabalho no país<sup>136</sup>.

A manutenção de um baixo nível de salários não é um aspecto secundário. Como mencionado, o combate a todas as formas de organização dos trabalhadores é um dos eixos centrais das reformas neoliberais. Do ponto de vista econômico, isso se reflete através do enfraquecimento das formas de barganha e contratação coletiva. Este é apenas um dos elementos das disputas recentes no mercado de trabalho, como o aprofundamento de fenômenos como a disseminação do fenômeno da terceirização ou quarteirização<sup>137</sup>, o agravamento das condições de trabalho<sup>138</sup>, a judicialização dos conflitos trabalhistas<sup>139</sup>, entre outros pontos.

Esse, e outros aspectos, se agravaram com os efeitos da reestruturação produtiva e o novo padrão comercial que expôs a empresa nacional a um contexto de concorrência global que pressiona constantemente pela redução dos custos e das barreiras em todos os sentidos, não apenas da legislação trabalhista, mas também ambiental, por exemplo.

No que concerne à questão previdenciária, há ainda outras pressões que advêm do interesse em se apropriar da “poupança salarial”, dos “salários indiretos”, ou seja, do tremendo volume de recursos necessários à manutenção de um sistema previdenciário público e universal. Assim, as pressões caminham em três sentidos: a liberação do orçamento público do gasto social, a desoneração dos empresários dos encargos sociais e, depois, o estímulo a um mercado privado para a previdência.

A recomendação por reformas previdenciárias assumiu um formato próprio, com argumentos específicos. Além da lógica de que o gasto público deve ser enxugado, por motivos diversos, no caso da previdência essa ideia aparece potencializada pelo diagnóstico de que os gastos previdenciários tem um potencial de crescimento mais acelerado, o que torna o sistema insustentável no longo prazo. Essa tendência se veria agravada pelo envelhecimento populacional.

---

<sup>136</sup> Voltaremos a esta questão na seção a respeito da Desoneração da folha de pagamentos.

<sup>137</sup> Cf. Krein (2007).

<sup>138</sup> Cf. estudo de caso feito por Gehm (2013).

<sup>139</sup> Cf. Mandl (2014).

Esse argumento tem um apelo forte, pois encontra comprovação na evolução do gasto social e nos indicadores demográficos. Mesmo grande parte dos defensores de sistemas públicos de previdência não descarta a necessidade de que os sistemas previdenciários sejam, de alguma forma, reformados. Porém, como enfatiza Esping-Andersen, nem sempre (ou quase nunca) os processos de reforma previdenciária – especialmente para as aposentadorias – foram pautados pelo princípio básico de garantir renda na velhice, coletivizando os riscos a partir de algum mecanismo de solidariedade e confiança (ESPING-ANDERSEN, 2003).

A síntese desse argumento e das recomendações para do Banco Mundial para a previdência encontra-se no documento *Averting Old Age Crisis* (WORLD BANK, 1994), que apresenta uma estrutura pormenorizada para o funcionamento ideal do sistema previdenciário.

Como de praxe, o documento começa com um diagnóstico que justifica a intervenção proposta. As razões para preocupação acerca dos sistemas previdenciários se baseiam em dois argumentos. O primeiro deles, que continua bastante presente no debate atual, é a tendência demográfica ao envelhecimento da população. O segundo argumento é o suposto obstáculo ao crescimento que o aumento dos gastos com a proteção representaria:

(...) esses arranjos são motivo de preocupação para todos nós – tanto ricos quanto pobres, jovens ou velhos – porque esses arranjos adotados podem tanto ajudar como impedir o crescimento econômico. Hoje, conforme a população mundial envelhece, sistemas de proteção para a velhice estão enfrentando problemas. Arranjos baseados em comunidades informais ou familiares estão se enfraquecendo. E os programas oficiais são perturbados por custos explosivos que demandam altos encargos e detêm o crescimento do setor privado – enquanto falham em proteger os velhos. Ao mesmo tempo, muitos países em desenvolvimento estão prestes a adotar os mesmos programas que saíram do controle em países de renda média e alta (WORLD BANK, 1994, p. 1).

<sup>140</sup>

O estudo identifica, ainda, três funções para os sistemas de aposentadorias: redistribuição, poupança e seguro. E se propõe a avaliar os efeitos de seu funcionamento a partir do seu impacto sobre a população idosa e também sobre a economia como um todo.

---

<sup>140</sup> No original: “(...) But these arrangements are a concern for all of us – rich as well as poor, young as well as old-because the arrangements adopted can either help or hinder economic growth. Today, as the world's population ages, old age security systems are in trouble worldwide. Informal community – and family-based arrangements are weakening. And formal programs are beset by escalating costs that require high tax rates and deter private sector growth-while failing to protect the old. At the same time, many developing countries are on the verge of adopting the same programs that have spun out of control in middle – and high – income countries”.

A conclusão a que se chega é que a maioria dos sistemas não provê proteção adequada para os idosos – não é o caso do Brasil, pois o estudo enfatiza que em muitos países os benefícios não são reajustados – e que a redistribuição promovida pelo sistema é frequentemente perversa. Essa perversidade se resume numa imagem que seria amplamente reproduzida pelos defensores da reforma no Brasil: uma grande maioria de famílias pobres financiando a vida confortável de poucos aposentados<sup>141</sup>. Sobre o sistema econômico, o estudo conclui que conforme o sistema amadurece, eles podem impedir o crescimento devido aos altos encargos sobre os salários necessários para financiá-lo, o que empurra um grande contingente de trabalhadores para o mercado informal, “menos eficiente”.

O estudo acrescenta ainda mais dois pontos que serviriam de base para os argumentos liberalizantes no Brasil: o crescimento do gasto público com benefícios, além de alimentar as pressões inflacionárias, tomando lugar no orçamento de recursos que poderiam ser aplicados em políticas que promovem o crescimento, como a educação e a saúde para os jovens<sup>142</sup>.

Por fim, o estudo apresenta uma proposta de reestruturação do sistema previdenciário baseado em três “pilares” para promover a proteção aos inativos, o crescimento econômico e a redistribuição de renda. Primeiro, um sistema *público e compulsório* com o objetivo *único e restrito* de reduzir a pobreza entre os idosos. Segundo, um sistema *privado e compulsório* de poupança individual em regime de capitalização. Terceiro, um sistema privado e voluntário de poupança individual, em caráter complementar. Essa arquitetura se justificaria dessa forma:

O primeiro [pilar] garante a redistribuição, o segundo e o terceiro garantem a poupança, e todos os três garantem conjuntamente um seguro contra os muitos riscos da idade avançada. Separando a função redistributiva da função de poupança, o pilar público – e o tamanho do orçamento necessário para financiá-lo – pode ser mantido relativamente menor, evitando assim os muitos problemas que inibem o crescimento associados a um pilar público dominante. Dissolver a função de seguro entre todos os três pilares promove melhores garantias de renda para os idosos do que a dependência de um só sistema. (WORLD BANK, 1994, pp. xiii–xiv)<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> “(...) from poor young families to comfortable retirees” (p. xiii).

<sup>142</sup> Uma versão deste argumento pode ser visto como estrutura central da proposta de Giambiagi (2007) para a previdência brasileira, em livro cujo subtítulo remete ao – em sua opinião – grande dilema das políticas sociais no Brasil: “a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos”.

<sup>143</sup> No original: “The first covers redistribution, the second and third cover savings, and all three coinsure against the many risks of old age. By separating the redistributive function from the savings function, the public pillar-and the size of the payroll tax needed to support it-can be kept relatively small, thus avoiding many of the growth-inhibiting problems associated with a dominant public pillar. Spreading the insurance function across all three pillars offers greater income security to the old than reliance on any single system”.

A partir dessa proposição, os projetos de reforma da previdência em diversos países foram moldados segundo as realidades locais. No Brasil, o projeto implicava necessariamente a modificação dos princípios de seguridade constitucionalmente definidos e com grande apelo popular. Por isso, a estratégia de liberalização – toda ela, e também a agenda para as políticas sociais – a construção de um grande consenso que servisse de apoio para os principais itens da reforma, que contradiziam as demandas sociais cristalizadas em 1988. Vejamos a seguir como essa proposta foi incorporada ao debate público brasileiro e o formato que assumiu.

### 3.1.3 *Insustentabilidade da Previdência Social: mito e consenso*<sup>144</sup>

A disseminação da ideologia neoliberal contou com diversos canais de propaganda. Como vimos, a adoção do neoliberalismo como ideologia central de um projeto de dominação em escala global exigiu a mobilização de uma grande e sofisticado aparato institucional. Após um lento e difuso processo de assimilação, essa ideologia tornou-se hegemônica, à medida que é capaz de articular interesses internos, tanto por parte da classe dominante quanto da dominada.

No caso da América Latina, foi essencial a atuação das instituições multilaterais que estavam envolvidas no processo de renegociação da dívida – durante a década de 1980 – e de negociação de pacotes para estabilizar as crises recorrentes do período posterior, em que o Brasil se insere definitivamente no capitalismo transnacionalizado. Porém, as contrapartidas exigidas por essas instituições não foram, por si mesmas, suficientes para a penetração do neoliberalismo no país. Foi necessário o alinhamento de forças políticas internas em torno de uma ideologia que atendia aos interesses desestatizantes e internacionalizantes dos empresários e, ao mesmo tempo, impedisse o aprofundamento da democracia da forma como as esquerdas defendiam. Essa polarização é patente nas eleições presidenciais de 1989.

Além da atuação pública das associações do empresariado, intervindo ativamente no debate das questões políticas e econômicas do país, ao final da década de 1980 temos um contexto em que “sua perspectiva passa a predominar largamente nos meios de comunicação de massa, difundindo-se, com isso, na massa empresarial e nas classes médias” (SALLUM JR., 2000, p. 26). Poderíamos acrescentar que, devido à extrema concentração midiática no Brasil, é intuitivo que um projeto *adotado* por suas elites como saída para a crise – sem ameaças à

---

<sup>144</sup> Esta seção contém parte da discussão proposta em monografia do próprio autor, publicada em 2011. Cf. Andrietta (2011).

manutenção da estrutura de poder – ganhe no panorama geral da mídia destaque e orientação favorável<sup>145</sup>.

Para o tema previdenciário, foi importante a difusão ideológica de três componentes para a construção de um senso comum favorável à reforma da previdência pública. Primeiro, a ideia geral de que o gasto público é ineficiente. Segundo, a ideia – fortemente presente na agenda das privatizações - de que o funcionalismo público é privilegiado. Terceiro, a ideia de que a Previdência Social é insustentável financeiramente.

No Brasil, essas ideias assumem a forma de uma crítica alarmista em relação à sustentabilidade fiscal da seguridade social definida em 1988. É um discurso que ataca igualmente todas as políticas públicas de caráter universal, como a saúde, a habitação, o transporte, entre outros.

É importante notar que, no Brasil, a difusão ideológica dos princípios neoliberais foi tão bem-sucedida que a rejeição a *qualquer* tipo de política social se mantém até hoje fortíssima, em alguns extratos da população, notadamente a classe média da Região Sudeste. Este fato preocupante provoca fenômenos curiosos, que puderam ser observados durante as eleições presidenciais de 2014. Ainda que nenhum candidato – sério – à presidência da República tenha se posicionado publicamente<sup>146</sup> contra o Bolsa Família e outras modalidades de política social, é notável a grita de uma parcela conservadora da sociedade veementemente contra a transferência focalizada de renda. Isso se manifestou esquizofrenicamente no debate eleitoral em duas disputas simultâneas. A primeira, em torno do mérito e da responsabilidade – a “paternidade” – pela criação do programa, que – mais ou menos demagoricamente – enaltecia as preocupações sociais de cada plataforma de campanha, para conquistar o eleitorado favorável. A segunda disputa, por outro lado, preocupada em oferecer ao eleitorado conservador inúmeras razões para acreditar que a manutenção do programa teria um papel residual em sua plataforma e não representaria uma inclinação convicta ao “paternalismo”, ao “assistencialismo”. Uma preocupação perene em “ensinar a pescar, ao invés de dar o peixe”. Esse cenário mostra como atualmente parece difícil e

---

<sup>145</sup>A este respeito, cf. trabalho de Carla Silva (SILVA, 2005), que se propôs a abordar um veículo de comunicação, a revista *Veja*, a partir do conceito gramsciano de partido, como um sujeito político comprometido com o projeto neoliberal. Esta linha fundamental teria determinado o tratamento dispensado a todos os governos brasileiros a partir de Collor, oscilando da propaganda extremamente favorável até o atrito direto com representantes do executivo ou do legislativo segundo o seu alinhamento com o neoliberalismo, inclusive relativamente independente de filiações partidárias, em vários momentos.

<sup>146</sup> E é bastante plausível pensar que a maioria dos candidatos e partidos de fato apoiassem pessoal e institucionalmente as políticas focalizadas de transferência de renda. Mas isso é menos importante.

improvável – em termos eleitorais – ser abertamente favorável a políticas distributivas ou de renda mínima.

Em relação à Previdência Social, as reformas nas últimas décadas tiveram como base o argumento de que a estrutura definida em 1988 e parcialmente implementada teria uma tendência inescapável à catástrofe. Mesmo antes de o envelhecimento populacional tornar-se uma tendência observável, a preocupação com uma escalada dos gastos públicos já assumia o mesmo contorno, mas numa versão mais abertamente contrária às políticas sociais. O consenso foi construído sobre a concepção de que a seguridade social, *conforme definida na Constituição*, seria um “anacronismo”, uma irresponsabilidade “populista”, “paternalista”, uma concessão absurda a forças políticas “radicais e retrógradas”, inadmissíveis e insustentáveis para um país que pretenda “modernizar-se”<sup>147</sup>.

A percepção catastrofista sobre os serviços públicos certamente é potencializada e retroalimentada pelo descaso administrativo e o mau funcionamento de muitas instituições. Toda sorte de problemas, gargalos, insuficiências, subfinanciamento e ingerências no setor público serve para acentuar uma visão negativa sobre o Estado, independentemente de seus motivos. Tanto o mito sobre a “crise” nos serviços públicos quanto o consenso de que é preciso reformá-los – ou abolí-los – apoia-se fortemente sobre um fato concreto: no imaginário popular, a “previdência” é associada a benefícios baixos e direitos insuficientes. O trecho do samba que serve de epígrafe a este capítulo resume a indignação em relação aos serviços públicos, na simbólica e intensa imagem do trabalhador morrendo na fila do hospital.

A despeito de todos os elementos que compuseram o discurso contra a previdência pública, merece destaque, a nosso ver, a construção do mito do “déficit da previdência”. Sua importância decorre da assimilação gradual desse argumento pelo *próprio* Estado, mesmo durante os governos que se pretendiam “pós-neoliberais”.

Periodicamente – por exemplo, quando da divulgação de algum estudo, relatório ou boletim das mais diversas instituições sobre as estatísticas da seguridade – abundam notícias e opiniões a respeito dos números que comprovam o chamado “déficit da Previdência”. Este fato alimenta a ideia de que a Previdência Social deve ser reformada, de maneira a atingir algum tipo

---

<sup>147</sup> Expressões comuns utilizadas por presidentes, empresários, intelectuais e pela mídia para desqualificar o texto constitucional. Cf. Gentil (2006), Sallum Jr. (2000) e Silva (2005).

de equilíbrio atuarial ou financeiro. Porém, raramente o assunto é discutido em todas as suas dimensões – como, por exemplo, o conflito distributivo que se materializa no padrão de arrecadação e nas regras de acesso do sistema -, o que compromete o entendimento mais amplo da complexidade da questão. A urgência por uma reforma da Previdência assume, desse modo, o caráter de solução necessária e inevitável, ainda que o problema originário seja obscuro e inexplicável, além da simples constatação de que o Brasil, de fato, aplica um grande volume de recursos em previdência.

A sustentação do mito do “déficit” da Previdência depende da contínua produção de dados que quantifiquem a sua magnitude. A produção desses dados se torna, então, um campo de disputas conceituais sobre a forma mais adequada de apresentar e interpretar a contabilidade do sistema previdenciário. Este tema foi amplamente discutido por Gentil (2006)<sup>148</sup>, em tese cujo objetivo é denunciar e explicitar a criação de um falso imaginário de que a seguridade social brasileira encontra-se em *crise*.

A autora opta, metodologicamente, por atacar a falsa crise da seguridade utilizando os dados divulgados pelo Estado brasileiro para reconstruir o Orçamento da Seguridade Social (OSS). Como dissemos anteriormente, a seguridade social brasileira definida em 1988 determinou que o orçamento público fosse concebido, apresentado e executado dentro de uma divisão nítida entre três orçamentos, entre eles o Orçamento da Seguridade Social. Neste, estariam contabilizadas todas as receitas legalmente *vinculadas à seguridade social* e as despesas correspondentes, quais sejam, os gastos com saúde, previdência e assistência social<sup>149</sup>. O Orçamento da Seguridade faz parte do conjunto de ferramentas que estavam previstas, e que deveriam compor o sistema completo da seguridade. Fazem parte deste conjunto, além do OSS, os conselhos de participação e outras instituições transversais aos setores de Saúde, Previdência e Assistência.

Cabe aqui uma observação. As primeiras manifestações das “contra-reformas” da seguridade, na década de 1990, atuaram em dois sentidos: primeiro, no sentido de reverter ou anular direitos que haviam sido garantidos na Constituição e; segundo, no sentido de barrar ou

---

<sup>148</sup> Em artigo posterior, a autora retoma e atualiza os principais pontos da discussão. Cf. Gentil (2008).

<sup>149</sup> Conforme definido pelo artigo 165 da Constituição, o Poder Executivo deve elaborar anualmente, três orçamentos em separado: o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos e o orçamento da seguridade.

atrasar a implementação de partes do sistema normativo que compunha a seguridade social no texto constitucional.

Em tese, o OSS existe e conta com os recursos que a ele estão vinculados, conforme detalharemos adiante. Na prática<sup>150</sup>, porém, não se separa oficialmente do Orçamento Fiscal, que abrange todas as outras despesas do governo. Portanto, não constitui uma peça autônoma que garanta o financiamento transversal da proteção social, mas se trata de “uma mera agregação de verbas setoriais – administrada por cada ministério” (“Acompanhamento de Políticas e Programas Governamentais,” 2003, p. 16).

Utilizaremos adiante o artigo de Denise Gentil (GENTIL, 2008), que retoma elementos de sua tese de doutoramento. Neste artigo, a autora descreve o funcionamento do Orçamento da Seguridade Social, dentro do qual está incluída a Previdência Social e, portanto, o suposto déficit da Previdência. Seu argumento central é que o OSS, como foi arquitetado na Constituição, é sustentável financeiramente, a despeito dos argumentos contrários, que desconsideram parcelas da receita em seu cálculo. Ademais, as receitas constitucionalmente vinculadas à seguridade social são, contabilmente, rubricas dentro do “Orçamento Fiscal e da Seguridade Social” apresentado pelo governo, na prática podendo ser utilizadas em gastos de outro caráter.

Denise Gentil utiliza os dados obtidos dos relatórios do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) para reconstruir o fluxo de caixa do INSS dos últimos anos. A Tabela 8 mostra dados para alguns anos selecionados. A análise das tabelas permite afirmar que, apesar de oscilações decorrentes das condições de arrecadação e de emprego, não houve mudança significativa no resultado operacional. O nosso foco, porém, é o Saldo Previdenciário. Esta rubrica é composta pela diferença entre a Arrecadação Líquida<sup>151</sup> e os Benefícios Previdenciários pagos pelo INSS. Esta é a rubrica que fundamenta os diagnósticos de que a Previdência Social teria “enormes déficits”.

---

<sup>150</sup> Isso pode ser visualizado na estrutura dos dados fornecidos pelo Portal da Transparência <http://www.portaltransparencia.gov.br/>.

<sup>151</sup> Recebimentos Próprios menos Transferências a Terceiros, Restituições e Ressarcimento de Arrecadação.

**Tabela 8 - Fluxo de caixa do INSS (1994 a 2006) – valores correntes em R\$ mil**

<b>Discriminação</b>	<b>1994<sup>152</sup></b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>
Recebimentos	22.282.881	62.392.960	105.035.180	201.756.678
Próprios	-	-	76.082.251	133.015.292
Rendimentos Financeiros	-	-	39.251	-2.540
Outros	-	-	320.935	1.371.258
Antecipação da Receita	-	-	2.939.546	-357.808
Transferências da União	-	-	25.653.199	67.730.476
Pagamentos	20.613.624	64.595.743	102.066.204	200.510.523
Pagamentos do INSS	-	-	97.011.634	191.015.427
Benefícios	-	-	92.110.271	178.795.304
Previdenciário	-	-	88.026.659	165.585.300
Não previdenciário	-	-	4.083.612	12.332.623
Benefícios devolvidos	-	-	0	-887.380
Pessoal	-	-	3.250.422	5.872.874
Custeio	-	-	1.650.940	7.224.629
Transferências a terceiros	-	-	5.054.571	9.495.096
Saldo Previdenciário (arrec. líquida-benefícios)	395.428	-7.433.852	-16.998.979	-42.065.104
Saldo operacional (recebimentos-pagamentos)	1.669.257	-2.202.784	2.968.976	1.246.153

Fonte: Gentil (2008).

Porém, esta forma de cálculo despreza completamente a estrutura financeira da seguridade social, conforme definida no Artigo 195, e já discutida anteriormente. Conforme concebido pela Constituição de 1988, as receitas do Orçamento da Seguridade Social seriam compostas por:

- Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores Segurados do INSS;
- Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS);
- Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL);
- Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS-Pasep), parcela do seguro-desemprego;
- Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) – já extinta;
- Contribuição sobre a Comercialização Rural;

<sup>152</sup> Os dados desagregados de Pagamentos e Recebimentos não estão disponíveis antes de 1999.

- Receita de Concursos de Prognósticos.

Segundo Delgado (2002) esta massa de recursos somou em 2001 cerca de R\$ 150 bilhões, ou pouco mais de 13% do PIB, enquanto o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social que apresentou uma despesa total, no mesmo exercício, de cerca de 30% do PIB.

Portanto, se forem consideradas todas as fontes de recursos arrecadados com a finalidade estrita de financiar a seguridade social e transferidos para o INSS, este montante será suficiente não apenas para pagar os benefícios previdenciários, mas também os não-previdenciários (benefícios assistenciais concedidos a idosos de baixa renda, aposentadoria por invalidez, entre outros casos especiais), assim como as despesas administrativas com pessoal e custeio.

Portanto, assumir o *saldo previdenciário* como um indicador da sustentabilidade da Previdência Social transmite uma falsa ideia, à medida que ignora toda estrutura normativa da seguridade social definida constitucionalmente. Esta estrutura, como já mostramos anteriormente, prevê o financiamento de todo o conjunto de políticas e ações vinculadas à seguridade a partir de um orçamento composto por uma diversificada base de financiamento e um amplo leque de direitos.

Esta metodologia inadequada de cálculo do resultado da Previdência, que como já mostramos sustenta as teses de insustentabilidade da seguridade que ganharam terreno durante a década de 1990, longe de permanecer apenas como um artifício retórico, ganhou respaldo legal, em 2000, no escopo da Lei de Responsabilidade Fiscal. A LRF estabeleceu a criação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, cometendo um duplo equívoco. Primeiro, por desconectar a Previdência Social do OSS. E segundo, por passar a considerar as fontes de recursos que citamos acima como componentes do Orçamento Fiscal geral. Dessa forma, a Previdência perde definitivamente vinculação de suas principais fontes de receita, ao mesmo tempo em que surge uma nova rubrica, “Transferências da União”, que registra o montante do repasse feito ao sistema - apenas uma parte da receita que lhe é própria. Esta mudança, além de ferir de várias maneiras a concepção de seguridade social e a legislação brasileira, permitiu ainda a afirmação *oficial* de que as Transferências da União são um custo que a Previdência impõe para cobrir um suposto déficit na Previdência. Aquilo que antes eram receitas próprias, são agora receitas transferidas, segundo a necessidade de financiamento. Esvazia-se, dessa forma, a

discussão política e institucional acerca de uma estrutura desejável para que a Previdência possa garantir o conjunto de direitos a ela atribuída, e passa-se a discutir somente as maneiras pelos quais o “déficit” da Previdência pode ser sanado, garantindo a saúde financeira e o equilíbrio atuarial (GENTIL, 2008).

A autora mostra ainda, como seria a situação do OSS, se ele fosse apresentado segundo sua concepção inicial. A Tabela 9, que contém um subconjunto desses dados, nos permite concluir que a Seguridade, considerada como um todo conforme foi arquitetada em 1988, possui solidez fiscal para se financiar, sendo superavitária em todos os anos considerados, desde 1995.

**Tabela 9 - Resultado da Seguridade Social (1995 a 2006) – valores correntes em R\$ milhões**

<b>Receita</b>	<b>1995</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>
Contribuição para Previdência Social	35.138	46.641	71.028	123.520
Cofins	14.669	17.664	50.913	92.475
CPMF	0	8.113	20.265	32.090
CSLL	5.615	6.542	12.507	28.116
Receitas de Concursos de Prognósticos	556	529	1.062	1.410
PIS/PASEP	3.541	4.273	7.498	14.566
<b>Total da Receita</b>	<b>59.519</b>	<b>83.762</b>	<b>163.273</b>	<b>292.177</b>
<b>Despesa</b>				
Saúde	14.782	16.610	25.435	39.736
Previdência	36.332	56.156	89.380	168.009
Assistência Social	788	3.103	6.513	21.551
Abono e Seguro Desemprego	3.269	4.459	7.062	11.927
<b>Total da Despesa</b>	<b>55.171</b>	<b>80.328</b>	<b>128.390</b>	<b>241.223</b>
<b>Receita – Despesa</b>	<b>4.348</b>	<b>3.434</b>	<b>34.883</b>	<b>50.954</b>
<b>Receita descontada a DRU* – Despesa</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>16.434</b>	<b>17.222</b>

Fonte: Gentil(2008).

\* A DRU é de 20% sobre a receita, mas não incide sobre as contribuições previdenciárias.

Gentil destaca ainda um outro fato observável nesses dados: os recursos extraídos por meio do mecanismo da DRU<sup>153</sup> excedem os 20% autorizados por lei, como mostra a Tabela 10. Esta irregularidade, porém, não pode ser identificada e desautorizada na execução do orçamento, a partir do momento que o OSS não é apresentado separadamente, como estaria previsto pelo parágrafo 5º artigo nº 165 da Constituição.

<sup>153</sup> Desvinculação das Receitas da União.

**Tabela 10 - Desvinculação de receitas da Seguridade social (1995 a 2006) - valores correntes em R\$ milhões**

	<b>1995</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>
Desvinculação de receitas da União (20%) (A)	4.348	3.434	18.449	33.731
Desvinculação de receitas da União (acima de 20%) (B)	0	0	16.434	38.470
<b>TOTAL (A + B)</b>	<b>4.348</b>	<b>3.434</b>	<b>34.883</b>	<b>72.201</b>

Fonte: Gentil (2008).

A tabela mostra ainda um fato curioso. Mesmo após a subtração da DRU para todas as receitas que deveriam constar do OSS, o resultado final para a seguridade social ainda é positivo. Isto isenta os gastos sociais com saúde, assistência social e previdência social de qualquer responsabilidade sobre um excesso de despesas. Toda a responsabilidade pelo esgotamento dos recursos estaria no Orçamento Fiscal, e não no OSS. Na verdade, *parte substancial dos recursos da seguridade é transferida para o Orçamento Fiscal, e não contrário, como se apregoa*. A seguridade social, portanto, não concorre por recursos com outros gastos importantes do governo, como investimentos públicos, educação, ou qualquer outro que se queira apontar. Pelo contrário, é o desvio dos recursos da seguridade que ajuda a financiar outros gastos do Orçamento Fiscal (GENTIL, 2008).

Na prática, como sugere Paulani (2008), num contexto em que o governo repete consecutivos superávits primários, este excedente de recursos oriundos do OSS está sendo utilizado para o pagamento da dívida pública. Não cabe neste trabalho discutir os méritos da questão em torno da dívida pública e dos juros a ela vinculados. Porém, o que nos parece cabível afirmar a este respeito é que: 1) contribuições feitas por todos os cidadãos brasileiros e que estão constitucionalmente vinculados aos gastos sociais são na prática utilizados para a execução do Orçamento Fiscal; e 2) os gastos sociais não parecem ser, definitivamente, “excessivos” ou responsáveis por um rombo no orçamento que gere algum tipo de desequilíbrio financeiro do Estado, afetando negativamente o saldo da dívida pública ou pressionando para um aumento dos

juros. Nesse sentido, a análise de Evilásio Salvador sobre as disputas internas sobre o fundo público é esclarecedora (SALVADOR, 2010)<sup>154</sup>.

Como ressalta publicação da Anfip (2012), a recuperação dos principais indicadores do mercado de trabalho (desde 2004) proporcionou as condições para que as despesas da Previdência fossem sustentadas pelas receitas auferidas via arrecadação. O aumento do número de benefícios, conjugado à valorização real do salário mínimo, foi visivelmente absorvido pelo Orçamento da Seguridade Social de maneira equilibrada, como prevê o modelo de repartição simples tripartite. Estes dados refutam o argumento de que a Previdência seria uma “bomba relógio”, ou que o seu modelo não seria financeiramente sustentável. A Anfip sugere que o período recente de crescimento teria mitigado esse tipo de discurso:

O aumento progressivo da formalização do emprego construiu novos parâmetros para a discussão da Previdência Social. Praticamente afastou, ou pelo mesmo mitigou, os agressivos discursos que localizavam nas contas da Previdência os grandes males para as finanças do governo federal. (ANFIP, 2012, p. 79)

Porém, o sistema previdenciário não deixa ainda de ser objeto de disputa dentro do Estado, como mostram as discussões em torno da mudança do fator previdenciário para a “Regra 85-95” e a discutível desoneração da folha de pagamentos para um grande conjunto de setores. Portanto, provar que a Previdência Social pode ou deve sustentar-se a partir dessa arquitetura fiscal continua na agenda reformista.

---

<sup>154</sup> Trata-se da discussão sobre a “financeirização do fundo público”, que infelizmente não será tratada em detalhe neste trabalho. A questão é abordada por muitos autores de diferentes perspectivas (GRANEMANN, 2006; PAULANI, 2008; SALVADOR, 2010). Em geral, a discussão gira em torno da gestão da dívida pública, que representa o mecanismo imediato de captura de recursos públicos através do pagamento dos juros. Porém, o ponto central é que, a partir de determinado momento de inflexão, o processo de acumulação de capital, em nível global, *teve a necessidade* e, ainda que num processo não conscientemente dirigido, *exigiu* que o grande montante de recursos que integrava o “fundo público” – arrecadação, poupanças compulsórias e fundos diversos – *fluísse* para a esfera privada, especialmente para o circuito financeiro. Se essa abordagem é possível, não se trata apenas de reduzir direitos sociais para canalizar recursos do gasto social para o pagamento de juros. Trata-se também, de desconstruir os serviços sociais públicos (como saúde, educação e previdência) para que um montante de recursos flua, naturalmente, para a esfera privada. Esta relação é muito clara nos casos em que o Estado favorece a criação de mercados para as políticas sociais, como as instituições de ensino, construtoras de habitações populares, planos de saúde e planos de previdência. Ele pode fazer isso via subsídios, isenção de imposto de renda e outras medidas. Porém, especialmente no caso da previdência, há outro mecanismo que deve ser investigado – enfatizado especialmente por Granemann (2006) – que se trata basicamente do interesse de vários agentes em que o volume de fundos previdenciários engessado pelo setor público seja *canalizado* para a esfera financeira, lubrificando os circuitos de crédito com recursos baratos e potencializando a alavancagem e estratégias como o *cross-selling* (venda cruzada de vários produtos diferentes – crédito, seguros, previdência complementar, terceirização de frota, etc. – ao mesmo grupo econômico por parte de um conglomerado financeiro). Nesse sentido, no que concerne a este trabalho, o interesse dos bancos, seguradoras e fundos de pensão na captação de crédito sugere que a *receita direta* obtida no mercado de previdência privada, através das taxas administrativas e da intermediação, não seja o único – e *nem o principal* – benefício auferido com a deterioração da previdência pública – especialmente a dos funcionários públicos – e a expansão desse mercado.

### 3.2 Reformas truncadas: ajuste fiscal e desconstrução dos direitos previdenciários

Em toda a América Latina, as reformas neoliberais foram realizadas em países que tinham uma seguridade social ainda muito incipiente, causando efeitos mais rápidos e nocivos do que nos países da Europa Ocidental (GENTIL, 2006, p. 127). Processo semelhante, e talvez ainda mais acentuado, atingiu os países da Europa Oriental recém-saídos do regime soviético (ANDERSON, 1995; WAINWRIGHT, 1998)<sup>155</sup>.

Muitas são as ações que caracterizaram os governos neoliberais latino-americanos, entre as quais as privatizações de empresas estatais, a abertura comercial, a abertura financeira e os recorrentes enxugamentos dos gastos fiscais não financeiros e a estabilização dos preços via taxa de juros. Um sistema de proteção social abrangente, por ocupar parcela considerável dos gastos governamentais, se posiciona num sentido diametralmente oposto ao projeto liberalizante e tornou-se, num dado momento, o alvo principal de sua estratégia de reformas.

Muitos países latino-americanos realizaram reformas *estruturais* na previdência, ou seja, introduziram no sistema previdenciário um componente privatizado compulsório. O Chile é o país que mais avançou neste processo, devido às peculiaridades do seu caso<sup>156</sup>, mas modelos de privatização amplos também foram implementados na Argentina, na Bolívia, na Colômbia, no Peru e outros países<sup>157</sup>. O Brasil é considerado um caso em que as reformas foram *incrementais*, uma vez que afetaram os parâmetros de funcionamento do sistema público, sem extingui-lo por completo. Por esse motivo, o sistema previdenciário brasileiro combina as previdências públicas e obrigatórias (RGPS e RPPSs) e a previdência privada, sempre em caráter complementar.

A despeito das análises comparativas que se possa traçar para os inúmeros países que executaram reformas previdenciárias durante governo autodeclaradamente neoliberais, nos concentraremos aqui no caso concreto brasileiro. Por isso, ao reconstituir a trajetória das reformas

---

<sup>155</sup> Para uma análise comparativa entre três das principais reformas na América Latina (Argentina, Chile e México) ver Pennaforte (2001). Para uma abordagem institucionalista sobre a reforma dos sistemas nacionais de proteção social pós-1970 na Suécia, Itália, Alemanha, Áustria e França, ver Schludi (2005). Para uma análise quantitativa abrangente para 57 países cuja previdência passaram por reformas, cf. Brooks (2003).

<sup>156</sup> Sobre o “laboratório” chileno e as peculiaridades de ter executado reformas liberalizantes sob um regime militar, ver Castiglioni (2003), Taylor (2006) e Vergara (1985).

<sup>157</sup> O governo de Cristina Kirchner, na Argentina, reestatizou a previdência em outubro de 2008, em meio a grande polêmica, devido à queda da rentabilidade de seu regime de capitalização durante a crise financeira mundial

no Brasil, nos interessa atentar para as possíveis razões pelas quais as reformas no Brasil não foram mais profundas. Ou ainda considerar se é possível ou provável que isso aconteça no futuro.

É óbvio que cada uma dessas questões não tem uma resposta precisa e definitiva. Porém, se estamos, ao longo do trabalho, tentando atribuir um sentido ao processo de mercantilização do sistema previdenciário, essa questão, além de nortear a discussão, pode ter ao menos um ensaio de resposta.

Em primeiro lugar, como vimos, o Brasil, entre todos os países foi o que mais avançou em termos *formais*, na definição de um arcabouço jurídico sobre a seguridade social. A sobrevida do projeto nacional-desenvolvimentista, com contornos democráticos, permitiu a criação de uma “carapaça legal rígida”, antes que o projeto liberalizante tivesse conquistado uma posição hegemônica. Nas palavras de Sallum Jr.:

Criou-se uma carapaça legal rígida, aparentemente poderosa, que assegurava a preservação das velhas formas de articulação entre Estado e mercado no exato momento em que o processo de transnacionalização e a ideologia neoliberal estavam para ganhar, de fato, uma dimensão mundial (...) A constitucionalização parcial da “era Vargas” deu-lhe uma sobrevida, em meio à mudança na correlação de forças econômicas e sociais no plano nacional e internacional. Mas fez da Constituição de 1988 um alvo de ataque de médio e longo prazo das elites empresariais e de seus porta-vozes intelectuais e políticos e, inversamente, trincheira de defesa das organizações operárias, de funcionários públicos, de empregados das empresas do Estado e da classe média assalariada, especialmente da ligada aos serviços públicos (SALLUM JR., 2000, p. 27).

Sem dúvida, a existência da Constituição de 1988 constituiu um grande obstáculo ao objetivo de liquidar a previdência pública brasileira. O fato de que a implementação de certas reformas dependeu de uma composição majoritária de 3/5 nas duas casas do Congresso Nacional – o necessário para que uma Emenda Constitucional entre em vigor – certamente dificultou a viabilização política de uma reforma mais rápida e radical, como fazia parte do projeto de reforma encampado pelo à época pelo PSDB.

O alto custo político e social de reformas mais radicais também restringiu as medidas adotadas, que se limitaram a alterações de regras no sistema previdenciário que atuam marginalmente na queda das despesas futuras com benefícios. Embora os impactos dessas medidas tenham sido bastante significativos do ponto de vista individual dos contribuintes (futuros aposentados), a estrutura formal do sistema previdenciário brasileiro mudou pouco.

No Brasil, o processo de *reversão* ou *sabotagem* dos princípios da seguridade consagrados pela Constituição tem início ainda antes da sua promulgação. As primeiras contramarchas da consolidação dos direitos de cidadania são articuladas dentro do próprio governo Sarney, que atua em três expedientes distintos. Em primeiro lugar, a oposição a avanços mais profundos no próprio Congresso Constituinte. Em segundo lugar, imediatamente após a promulgação da carta, começa o expediente de desorganização burocrática e orçamentária, visando capturar dos recursos do OSS através da determinação que as receitas vinculadas à previdência, saúde e assistência, passassem a ser geridos na órbita do Ministério da Fazenda, além de uma reforma administrativa que visava desativar estruturas burocráticas federais, especialmente as ligadas à execução de políticas públicas. Em terceiro lugar, as primeiras contramarchas se manifestaram na tentativa de desfigurar a seguridade social definida constitucionalmente na regulamentação complementar, impedindo ou retardando a efetivação dos direitos (FAGNANI, 2005).

O presidente Collor (1990-1992) representa a primeira etapa do processo ativo de desconstrução da Constituição de 1988. Além de encaminhar os pontos fundamentais do novo padrão de inserção internacional do Brasil, liberalizando o comércio e as finanças, e dar início ao ciclo de privatizações, o governo Collor foi o responsável pelo fortalecimento da tese de que os gastos fiscais excessivos poderiam tornar o país ingovernável – sobretudo considerando a crise fiscal enfrentada pelo setor público desde os anos 1980 (FAGNANI, 2008).

Collor inaugurou uma maneira *oficial* de enxergar as contas públicas quem que toda a estrutura de proteção social passa a ser encarada e avaliada, predominantemente, do ponto de vista da *viabilidade econômica* do gasto, e não da *garantia dos direitos* para os quais foram concebidos cada política ou programa específico. Sob esse mesmo prisma, o debate específico sobre a Previdência Social apontaria para os argumentos que constituem o mito do “déficit” da Previdência e orientaria todos os parâmetros das reformas e seus alvos: o valor total das despesas, a desvinculação do piso do salário mínimo, o teto para contribuições, o aumento no *tempo de contribuição*, a extinção da aposentadoria por *tempo de serviço*, a implantação de uma idade mínima de aposentadoria, além de críticas a regras específicas de aposentadorias especiais, pensões e seguros (ARAÚJO, 2004).

Durante o governo Collor, foi incluído na lista para a revisão constitucional – que deveria ocorrer apenas em 1993 – um conjunto de alterações na seguridade social, desde vetos a trechos inteiros até prolongamentos de prazo para implementação e encaminhamento de projetos de lei constitucional complementar. Mesmo apesar das propostas inseridas na revisão constitucional, realizada em 1993/94, durante o mandato de Itamar Franco, os direitos definidos na Constituição permaneceram ilesos até 1998 (GENTIL, 2006).

É apenas no primeiro mandato de FHC, ou mais precisamente no escopo do Plano Real, que a reforma previdenciária assume sua forma plena. Agora, com uma motivação adicional, a de não prejudicar a estratégia de estabilização macroeconômica que fazia parte do Plano Real:

Ficou clara a incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica do plano de estabilização do governo, o Plano Real, e os rumos da política social que haviam sido desenhados na Constituição de 1988. (GENTIL, 2006, p. 131)

A incompatibilidade entre a nova arquitetura econômica e as políticas sociais universais é um elemento comum no debate sobre a seguridade social brasileira, mesmo que em autores de orientações ideológicas divergentes (FAGNANI, 2005; GIAMBIAGI, 2007). Obviamente, a partir daí, as proposições caminham em direções opostas. O que se altera são as prioridades que orientam cada governo, e as disputas que as definem. Concretamente, esta escolha foi reforçada pelo fato de que o plano de estabilização dependia da confiança dos agentes do mercado (principalmente na esfera financeira) que, naquele momento, era atestado pela adequação às propostas dos organismos internacionais que monitoravam a condição financeira dos Estados, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

Do ponto de vista distributivo, o modelo proposto colabora para o aumento da diferença entre os benefícios daqueles que só tem acesso à Previdência Social e aos que tem acesso a outros tipos de renda na velhice, reproduzindo um quadro de desigualdade. Além disso, o estabelecimento de um teto para a Previdência Social gera a percepção de que os mais ricos estariam financiando os mais pobres, porque não podem auferir dentro do sistema público renda compatível com sua remuneração atual, mesmo tendo que contribuir para ele compulsoriamente.

Essa tentativa de desconstrução de um sistema público que garanta direitos a todos e funcione explicitamente como mecanismo de redistribuição, paralelamente ao alargamento da

oferta privada de planos de previdência complementar, foi concomitante com o aceno do mercado de que seria capaz de atender à demanda por este *serviço* de maneira mais adequada do que o Estado. Esta transição, ainda incompleta, constitui o eixo central do processo de mercantilização do sistema previdenciário brasileiro e – com uma série de mediações e particularidades de que não trataremos – se aplica às reformas implementadas em outras áreas da política social, como saúde, educação, transportes, entre outros.

A oferta privada destes serviços, que garante a qualidade apenas para estratos superiores da sociedade (*grosso modo*, as classes média e alta) tende a manter no sistema público uma parcela da população que detém menor poder político, mesmo sendo mais atingida pela precarização da oferta. O efeito circular e cumulativo deste fato contribui para a piora no atendimento e na omissão do Estado em relação aos serviços e, do ponto de vista da qualidade, gere uma brecha cada vez maior entre o público e o privado<sup>158</sup>, que é permanente utilizada para enfatizar a ineficiência inerente ao Estado em prover tais serviços, o que não é necessariamente verdade<sup>159</sup>.

No caso da previdência, a proposta de reestruturar o sistema sobre um modelo *mercantilizado* tem implicações peculiares. O estímulo à previdência complementar, além de criar um mercado específico de previdência privada, abre espaço para a atuação de fundos de pensão que, além de intermediarem o *serviço previdenciário*, possuem um papel central como investidores institucionais, com a capacidade de aglutinar enormes montantes de recursos, com implicações diretas sobre o sistema produtivo, o mercado de trabalho e o próprio Estado, através das pressões pela manutenção de uma taxa de juros atraente. Este ponto será discutido especificamente na seção 3.4, pois consideramos ser um dos vetores principais do processo de mercantilização do sistema previdenciário atualmente.

No primeiro ano de mandato, 1995, a gestão FHC envia ao Congresso uma proposta ampla de reforma da previdência inspirada nesses princípios, em que todos os elementos mais radicais do projeto neoliberais estavam presentes. Entre os pontos principais estava a adoção de

---

<sup>158</sup> No período mais recente, esse quadro chegou ao paroxismo. Com a massificação da oferta privada de serviços – por exemplo, de saúde – não é mais possível dizer generalizadamente que o “privado” tem maior qualidade do que o “público”. Obviamente, ainda é possível obter no mercado privado, um serviço de alta qualidade, possuindo recursos para comprar os serviços de *primeira classe*.

<sup>159</sup> Além de gerar uma pressão para que o Estado regule e garanta a qualidade também da oferta privada, que tende a ser tão pior quanto mais concentrado e desregulado o mercado que atenda à demanda em questão.

uma idade mínima de aposentadoria de 60 anos, a extinção de uma série de benefícios *não contributivos* e regras especiais de aposentadoria, a desvinculação dos benefícios assistenciais vitalícios do salário mínimo, entre outras mudanças.

Segundo Galvão (2003), a proposta, materializada na PEC 21<sup>160</sup> (depois transformada na PEC 33), desencadeou protestos veementes por parte dos trabalhadores e provocou a mobilização da CUT e da Força Sindical para a realização de uma greve geral. Essa reação foi suficiente para fazer o governo recuar e rever muitos dos pontos presentes na proposta, desmembrando a emenda em quatro partes e adiando seu envio ao Congresso. A resistência imposta pelos trabalhadores à primeira tentativa de reforma previdenciária foi a razão para que o governo recuasse também no encaminhamento de outras propostas, como a da reforma administrativa que previa, inicialmente, a abolição da estabilidade para os funcionários públicos.

Gentil (2006) destaca um aspecto que parece menos relevante, mas também pode ter cumprido na decisão do governo de recuar na substituição radical do regime de repartição intergeracional pelo regime de capitalização individual. Segundo a autora, o alto custo de implementação desse tipo de reforma num país como o Brasil geraria um ônus social e político grande demais para ser assumido por qualquer governo. Neste caso, o custo decorre do fato de que o Estado teria que financiar os benefícios previdenciários dos inativos do momento da reforma até o fim de sua vida, sem a possibilidade de utilizar as contribuições dos ativos, que já estariam integrados ao regime de capitalização. Segundo Pinheiro (2004, p. 267), cálculos feitos por diversas instituições como o Banco Mundial, IPEA, FGV e CEPAL estimaram o custo de transição em 188% e 250% do PIB.

Para a autora, este é o motivo para que no Brasil, as contra-reformas assumissem um caráter particular, priorizando mudanças incrementais na legislação que alterem “apenas” regras de funcionamento do sistema previdenciário, cujos principais efeitos são sobre o valor dos benefícios *futuros*. O objetivo seria induzir os trabalhadores com remuneração mais elevada a buscar mecanismos privados de previdência para complementar sua renda, restringindo o sistema público a benefícios baixos, próximos ao salário mínimo – ou seja, a tendência ao achatamento da Previdência Social, descrita no capítulo 1, levada ao extremo.

---

<sup>160</sup> O conteúdo da PEC foi largamente inspirado em dois documentos elaborados a propósito da revisão constitucional de 1993, conhecidos como Relatório Brito e Emenda Jobim (FAGNANI, 2005, p. 444).

A reforma da previdência foi desmembrada em blocos menores de medidas que afetavam diferentemente cada compartimento do sistema previdenciário (RGPS, RPPS e RPC) no sentido de acelerar o processo de mercantilização. O primeiro bloco de medidas, que afetou com mais peso o RGPS, foi apresentado ao Congresso em 1998 e daria origem à Emenda Constitucional nº 20. Entre as mudanças que conseguiu implementar, destacamos algumas que afetaram diretamente o funcionamento do RGPS:

- a substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição no cálculo da aposentadoria (30 anos para mulheres e 35 para homens);
- a criação da idade mínima para aposentadoria (de 48 anos para mulheres e 53 para homens), sendo cobrado um “pedágio” dos aposentados por tempo de contribuição antes dessa idade;
- o estabelecimento do teto nominal para os benefícios, desvinculado do salário mínimo;
- a criação de diretrizes para os regimes de previdência complementar, autônomos em relação ao RGPS.

A emenda incluía também pequenas alterações na legislação que abriam espaço para o estímulo aos fundos de pensão, para funcionários públicos, e também o desenvolvimento de um novo mercado de planos de previdência complementar privada. A perspectiva de uma transição para um novo modelo foi chamada por Vianna (1998) de “americanização da seguridade social brasileira”.

A principal mudança trazida pela EC 20/1988 foi a “desconstitucionalização da regra de cálculo das aposentadorias”, que deveria ser definida em leis posteriores. Segundo a autora, a estratégia era criar mecanismos para vincular cada vez mais o valor dos benefícios às contribuições, privilegiando uma lógica atuarial ao atendimento de direitos definidos constitucionalmente. De fato, em 1999, através da Lei nº 9.876, o cálculo do benefício passa a considerar 80% dos melhores salários de contribuição (antes o cálculo era baseado nos 36 últimos meses), com aplicação do pedágio, que ficou conhecido como fator previdenciário<sup>161</sup>. Esta alteração, de fato, conseguiu reduzir a participação das despesas com aposentadorias por tempo

---

<sup>161</sup> Um valor menor que a unidade utilizado para penalizar os que se aposentarem por tempo de contribuição antes da idade mínima. Detalhes no sítio do MPS. Ver Anexo B – Regra de Cálculo das Aposentadorias por Tempo de Contribuição do RGPS.

de contribuição, à medida que criou um estímulo ao prolongamento da contribuição até a idade mínima.

Os argumentos contra a regra de cálculo antiga, além de denunciar o risco moral que levaria a uma “sub-declaração” da renda de contribuição antes dos 36 últimos meses do período ativo, apontavam para a incapacidade do INSS em pagar as aposentadorias precoces e integrais das pessoas que começavam a receber os benefícios perto dos 50 anos, e tinham ainda cerca de 25 ou 30 anos de vida estimada:

“O fato é que não havia mais condições de o país continuar aceitando situações com as que se viviam naquela época, antes da reforma, quando com mecanismos favorecidos de contagem de tempo de contribuição havia casos de pessoas se aposentando aos 48 ou 49 anos com aposentadoria integral! Isso era um escândalo, em um país com todos os problemas sociais que tem. O INSS não podia continuar a financiar indefinidamente o pagamento de aposentadorias – muitas vezes elevadas – a pessoas que estatisticamente (...) tinham ainda uma expectativa de vida de mais 30 ou 32 anos.” (GIAMBIAGI, 2007, pp. 110–111)

O raciocínio faz sentido e o instituto da “idade mínima” constava, inclusive, no projeto reformista elaborado em 1986. Contudo, esta regra deveria ser acompanhada de outras, que garantiriam o caráter progressivo da redistribuição provocada pela previdência. As principais, nesse sentido, são a inexistência de teto para as contribuições (que permitiria extrair um valor maior de contribuição das camadas superiores dos assalariados) e a aposentadoria por *tempo de serviço*, que facilitaria o acesso ao benefício para aqueles trabalhadores que tivessem longos períodos de desemprego ou trabalho informal ou maior dificuldade de provar documentalmente as contribuições. Há de se considerar também, que para a população mais pobre, ou também a partir de um recorte regional – a expectativa de vida girava em torno de 63 a 67 anos. Logo, o estabelecimento da idade mínima de 60 anos, segundo o padrão internacional, era nitidamente inadequado à realidade social brasileira (FAGNANI, 2005).

A ANFIP destaca distorções que o mecanismo pode causar se aplicado em qualquer caso indiscriminadamente:

“Nem sempre é possível ao segurado assim proceder. Condições de saúde, de empregabilidade e, principalmente, a incerteza quanto ao futuro, definem a decisão. Mesmo a contragosto, o benefício é pedido, amargando o trabalhador a diminuição no valor da sua aposentadoria” (ANFIP, 2006, p. 26 *apud* GENTIL, 2006, p. 143)

Cabe ainda acrescentar outra mudança importante implementada pela EC 20/1998, relativa à Previdência. Segundo a emenda, a Previdência Social deve passar a observar o “equilíbrio financeiro e atuarial”. Este princípio atinge diretamente a própria concepção de seguridade social, como já a definimos anteriormente. Ao reduzir a possibilidade de utilização do sistema previdenciário como instrumento de redistribuição e aproximar ainda mais a regra de cálculo dos benefícios à lógica do *seguro social* que restringe a possibilidade ao beneficiário mais do que o que foi contribuído<sup>162</sup>.

### **3.3 A Emenda Constitucional nº 41/2003: Fundos de pensão dos servidores públicos e as consequências da inflexão sindical**

Um dos vetores principais que incidem sobre o sistema previdenciário atualmente é a disseminação do fenômeno dos fundos de pensão. Como vimos no capítulo, os fundos de pensão são regulamentados no Brasil como parte das reformas institucionais que visavam a estruturação de um sistema financeiro nacional, durante a década de 1960. Apesar da lentidão provocada pela resistência dos fundos que já funcionavam naquele período, à margem de uma legislação própria, os fundos foram regulamentados em 1977.

O que caracteriza a expansão recente dos fundos de pensão é o resultado de uma das etapas bem-sucedidas da agenda de reformas previdenciárias liberalizantes, que se realizou com a aprovação da EC 41/2003. Entre outras mudanças, essa emenda constitucional limitou as aposentadorias dos servidores públicos ao teto do INSS, determinando que cada ente federativo fosse obrigado a criar ou integrar-se a alguma entidade fechada de previdência complementar, a ser instituída a partir da contribuição voluntária dos servidores e o patrocínio do ente contratante. Essa alteração só começou a se concretizar a partir de 2012, com a aprovação de lei complementar que instituiu o primeiro fundo de pensão para os funcionários da esfera federal e também o início da implementação de alguns fundos de alcance estadual. A Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público da União (Funpresp) começou a operar em 2013, colhendo as contribuições dos novos funcionários contratados pelo setor público.

---

<sup>162</sup> A mudança buscava atingir especificamente mecanismos como a aposentadoria rural, aposentadoria por idade (sem contribuição), etc. A este respeito ver artigos da seção “Propostas para a Inclusão Social” (FAGNANI; HENRIQUE; LÚCIO, 2008).

A instituição está prevista para ter, daqui a poucos anos, um patrimônio 5 vezes maior que o da Previ, atualmente o maior fundo de pensão da América Latina, e a sua importância institucional não é desprezível.

Sob uma perspectiva teórica, o modelo de sistema previdenciário baseado em fundos de pensão insinua vários problemas na relação dos trabalhadores com o ciclo econômico em geral<sup>163</sup>. Em primeiro lugar, a atuação dos fundos como grandes investidores acentua a tendência gerencial a privilegiar estratégias de valorização de curto prazo responsáveis pelo aumento da instabilidade no mercado de trabalho e, tendencialmente, a exacerbação do circuito financeiro e outras atividades que geram menos empregos. Esse efeito é um “tiro no pé”, sobretudo em modelos que privilegiam a participação dos fundos no patrimônio da própria empresa patrocinadora, caso em que os efeitos de uma gestão curto-prazista explicitam as pressões para que os trabalhadores joguem uns contra os outros.

Em segundo lugar, a composição do patrimônio dos fundos tem forte tendência a aplicações de renda fixa, com a participação massiva de títulos da dívida pública em seu portfólio<sup>164</sup>. Dessa forma, o rendimento futuro dos trabalhadores está atrelado a um interesse imediato de manter as taxas de juros atrativas, o que induz os trabalhadores a apoiarem uma estratégia de gestão macroeconômica que joga permanentemente contra a consolidação de direitos e a manutenção do emprego. Em terceiro lugar, a expansão dos fundos de pensão concorre com a previdência pública, uma vez que afasta um grupo de trabalhadores – com rendas mais elevadas – da participação integral no sistema de repartição. Isso faz com que as receitas da seguridade social mantenham-se baixas, impedindo o fortalecimento do sistema e a inclusão de outras modalidades de benefícios.

Por fim, ideologicamente, a lógica *individual e individualizante* dos fundos de pensão contribui para desmembrar a solidariedade intergeracional que o regime de repartição impõe, provocando uma potencial fragmentação dos trabalhadores em categorias distintas, seja entre os que têm ou não acesso aos fundos, seja pelas diferenciações dentro do próprio mercado de fundos de pensão.

---

<sup>163</sup> Essa relação foi sintetizada por Galvão (GALVÃO, 2003, p. 107 e segs).

<sup>164</sup> Sobretudo para fundos de “segundo escalão” que não estão entre as instituições com patrimônio suficiente para assumir maiores riscos. No caso dos servidores públicos, esse é o caso dos fundos de pensão estaduais.

Além dos argumentos que se possa levantar contra os fundos de pensão ou contra o regime de capitalização, a análise da trajetória de favorecimento desse modelo no Brasil agrega também outros elementos concretos de preocupação para os defensores do sistema público. O sucesso da reforma previdenciária de 2003 certamente foi favorecido, senão possibilitado, pela adesão de parte importante das lideranças sindicais do país. Esse fato deriva de um movimento de *inflexão sindical* que não ocorre em 2003, mas, segundo as interpretações expostas adiante, é um dos resultados – e ao mesmo tempo sintomas – de um processo mais longo que remete à estratégia adotada pelas centrais sindicais nos primeiros anos da década de 1990.

Convém lembrar que no ano de 2003, o Partido dos Trabalhadores assumia o governo federal num contexto marcado pelas ambiguidades na postura do partido e dúvidas a respeito do futuro por parte de sua militância e eleitorado – tudo isso fortemente exacerbado pelo jogo de cena midiático. Apesar do clima de incerteza, no plano da política institucional e da conciliação de interesses estava assegurada a continuidade de vários elementos que haviam caracterizado o governo anterior, como por exemplo uma orientação ortodoxa de política macroeconômica. Além disso, as fortes tensões presentes nas eleições de 2002 deixaram claro que a viabilidade e governabilidade de um eventual governo do PT se daria apenas se fosse salvaguardada a orientação de prosseguir as reformas no mesmo sentido. Soma-se a isso a necessidade de composição partidária com forças absolutamente contraditórias que deixavam pouca margem para uma guinada “progressista” no Executivo Federal. Portanto, apesar do caráter indefinido, ou ambíguo, do primeiro governo Lula em relação às políticas sociais, a prática mostrou que as reformas encaminhadas logo no início do mandato seguiam o mesmo sentido liberalizante, por vezes com um caráter ainda mais profundo.

Essa trajetória provocou, certamente, outro momento de distensão no partido. A discordância em relação às decisões – e à *maneira como* foram tomadas – foi decisiva para o desligamento de membros e a dissidência partidária que daria origem ao PSOL. A postura assumida oficialmente pelo PT enfatizava a necessidade de, naquele contexto, “acalmar os mercados” para garantir a vitória para além das urnas. Contudo, é necessário enfatizar o que algumas análises deixam de reconhecer: que dentro do partido já estavam acomodadas forças políticas pró-liberalização, defensoras do Estado Mínimo (FAGNANI, 2011).

Assim, o ano de 2003 presenciou o encaminhamento de várias propostas de emenda constitucional que tocavam diretamente nos pontos em que os governos anteriores haviam recuado. Uma depois da outra, versões da reforma tributária, da reforma previdenciária, da reforma da saúde, entre outras, foram enviadas ao Congresso e, com relativa facilidade, aprovadas. Parece plausível e relevante considerar que a *ordem de prioridade* das reformas fosse menos importante do que a oportunidade que o contexto representou de aprovar qualquer uma delas, avançando nos itens de uma agenda que havia sido retardada, mas permanecia latente.

No caso específico da previdência, o conteúdo da reforma não foi incompatível com as teses que vinham sendo trabalhadas no interior do PT. A proposta de emenda coincidia, também, com uma tendência crescente observável entre integrantes do partido – e, em especial, lideranças sindicais ligadas ao Sindicato dos Bancários de São Paulo – com uma postura favorável à expansão dos fundos de pensão. Historicamente, esse posicionamento representa uma inflexão em relação a relação dos sindicatos com os fundos de pensão e é o resultado de um processo lento de “financeirização da burocracia sindical” (OLIVEIRA, 2003), que tem suas origens na estratégia cutista disputar espaços internos da institucionalidade estatal (CARDOSO, 2003) e culmina, depois de 2003, com a conformação de uma “nova elite sindical” (JARDIM, 2009a; SORIA, 2011). Vejamos mais detidamente essa interpretação.

As possibilidades de resistências e avanços durante a ofensiva neoliberal dos anos 1990 apresentou aos sindicatos, em geral, dilemas estratégicos que culminaram numa inflexão ideológica, mais tolerante à atuação de representantes das centrais sindicais nos espaços institucionais oficiais de negociação<sup>165</sup>. É neste cenário - início dos anos 1990 - que pode ser identificado o surgimento das primeiras iniciativas sindicais de participação nos fundos de pensão existentes e também de criação de novos fundos (JARDIM, 2009a). O Sindicato dos Bancários de São Paulo foi o epicentro a partir do qual irradiaram grande parte dessas ideias, sendo a instituição responsável pela realização de eventos, seminários, debates que discutiam o tema e formulavam novas teses que orientariam a entrada dos sindicalistas no “mundo” do capital financeiro. Nesse processo tiveram papel de destaque Luís Gushiken e Ricardo Berzoini, quadros históricos do PT, “principais responsáveis pela base moral na construção do mercado de fundos de pensão do governo Lula”, considerado pela autora “divulgadores de opinião, de forma a

---

<sup>165</sup> Para uma análise detida desse processo, cf. Cardoso (2003).

influenciar a visão de mundo de determinados segmentos sindicais a respeito dos fundos de pensão como nova forma de solidariedade” (JARDIM, 2009b, p. 364).

A autora considera que as primeiras iniciativas tinham como justificativa e motivação central uma preocupação com a transparência na gestão da “poupança do trabalhador”, num contexto em que eram conhecidos casos de corrupção e falência envolvendo empresas e fundos de pensão. A mudança de estratégia permitiu às entidades sindicais (e especialmente à CUT) ver os conselhos administrativos dos fundos como um possível espaço de atuação sindical e obtenção de benefícios para os trabalhadores. A participação de sindicalistas nos fundos, o contato com aquele ambiente e com um montante de dinheiro muitas vezes superior à remuneração individual de cada um teria exercido um poder de sedução sobre os representantes (JARDIM, 2009a, p. 151)<sup>166</sup>. Gradualmente, o tema dos fundos penetrou nas pautas sindicais e passou a ser negociado nos dissídios de muitas categorias, provocando uma contradição análoga aos diversos tipos de remuneração variável implementadas no mesmo período.

Ainda no segundo governo FHC (1999-2002), registra-se esse debate no Congresso brasileiro, estimulado pelos ex-sindicalistas bancários, deputados pelo PT, notadamente Ricardo Berzoini e Luís Gushiken. Os principais pontos defendidos eram a ampliação do mercado de fundos de pensão e a permissão para que os sindicatos organizassem seus próprios fundos, projeto que avançou mas não chegou a ser votado.

Esse impulso permaneceu ativo e, durante o primeiro mandato de Lula, essa “elite sindical” não apenas apoiava o governo nas reformas julgadas “necessárias” para garantir a governabilidade, mas também teve a chance de inserir na reforma previdenciária um conteúdo compatível com as medidas que vinham sendo gestadas. Não por acaso, foi atribuída a Ricardo Berzoini a pasta do Ministério da Previdência Social, com a prerrogativa fundamental de levar a cabo o segundo bloco de medidas das reforma previdenciária. Também não por acaso, a discordância de muitos grupos internos à CUT e ao PT ao encaminhamento da emenda culminou no racha de sindicatos ligados à central e a manifestação pública de discordância que culminou

---

<sup>166</sup> Esta sedução - ou cooptação - não diz respeito necessariamente à obtenção indevida de benefícios individuais, mas à inclusão desses temas na pauta sindical. Esta sedução se intensifica nos casos em que os fundos são “patrocinados”, em que a empresa acresce ao fundo valor proporcional à contribuição voluntária de cada trabalhador.

no expurgo de alguns parlamentares do partido que não votaram favoráveis à emenda (SILVA, 2003)<sup>167</sup>.

É curioso notar que a difusão de uma ideologia pró-fundos de pensão – ou otimista em relação à “moralização do capitalismo” – não foi suficiente para justificar publicamente a reforma de 2003. Se olharmos para as manifestações coordenadas de políticos, sindicalistas e intelectuais no debate em torno das medidas, o argumento central se assenta na necessidade de modificar as regras de aposentadorias dos servidores públicos. Em primeiro lugar, voltando a insistir que as despesas com aposentadorias constituiriam uma rubrica explosiva nos gastos públicos. E, em segundo lugar, enfatizando o caráter progressivo de eliminar uma distorção bastante antiga no sistema previdenciário brasileiro, uma vez que as aposentadorias dos servidores públicos são acentuadamente mais elevadas que a dos participantes do RGPS.

Uma boa síntese da posição dos agentes sociais sobre as reformas de 2003, onde se percebe claramente a articulação coordenada do argumento da “promoção da justiça social” no sistema previdenciário pode ser encontrado em vários textos reunidos pelo então reitor da UnB, Lauro Morhy (MORHY, 2003). São particularmente relevantes os artigos assinados por Ricardo Berzoini e por João Felício, então presidente da CUT.

A despeito dos argumentos mobilizados para justificar a reforma das aposentadorias dos funcionários públicos, a pesquisadora Sara Granemann (GRANEMANN, 2006) destaca o caráter oportunista das posições defendidas nesse debate. A autora reafirma o objetivo explícito de governo e líderes sindicais em aprovar um pacote de medidas condizente com seus interesses, ao mesmo tempo em que mostra a trajetória de articulação da reforma. Por exemplo, como o ministério tentou, num primeiro momento, mobilizar a opinião pública através da utilização do argumento do “envelhecimento populacional”:

Sem sustentação e desmentido pelos dados da vida real tratou-se de reconfigurar os argumentos para o de promoção de justiça e o de inclusão da força de trabalho pobre na previdência social. (GRANEMANN, 2006, p. 135)

---

<sup>167</sup> “Os parlamentares do PT - Chico Alencar, Ivan Valente, João Alfredo, Maninha, Orlando Fantazini, Paulo Ruben Santiago, Walter Pinheiro – foram punidos por *não fazerem o dever de casa*. Suspensos, devem mostrar que são alunos obedientes para fazerem jus aos afagos do *herr professor*. Outros, quem sabe considerados *alunos irrecuperáveis, radicais* na linguagem política da era Lula, além de suspensos serão, salvo reviravoltas na política, expulsos do partido. São eles: Babá, João Fontes, Luciana Genro e Heloísa Helena” (SILVA, 2003).

A discussão sobre a EC 41 merece um comentário adicional, devido ao malabarismo utilizado para justificá-la. Do ponto de vista que vimos desenvolvendo ao longo do trabalho, a homogeneização das condições previdenciárias de todos os trabalhadores poderia trazer, ao menos no plano teórico, inúmeros ganhos para o quadro desigual da sociedade brasileira. Nesse *sentido preciso*, não há dúvidas que a situação do funcionalismo público brasileiro é gritantemente mais favorável do que a parte majoritária do mercado de trabalho e dos beneficiários da previdência. Porém, essa constatação merece uma série de ressalvas.

Em primeiro lugar – retomando o que foi brevemente discutido no Capítulo 1 – a caricatura dos funcionários do médio e alto escalão (da esfera federal, de cargos técnicos e gerenciais de empresas estatais, de parlamentares, juízes, oficiais das Forças Armadas) e está longe de representar a realidade dos cerca dois milhões de servidores públicos atuantes no país. Nesse sentido, a reforma de 2003 em nenhum momento incluiu critérios de diferenciação entre esses diferentes *status* dentro do funcionalismo. Aliás, muito pelo contrário, os autores da emenda garantiram que os *privilégios* de militares e do poder judiciário, por exemplo, fossem mantidos.

Em segundo lugar, havia na reforma uma ideia implícita de que a “promoção da justiça social”, nesses termos, promoveria o fortalecimento da previdência pública. Porém, o desenrolar da emenda mostrou que em nenhum momento houve espaço para uma integração efetiva dos servidores públicos *dentro* do RGPS, no sentido de aumentar seus recursos de contribuição e turbinar seu fluxo de caixa com um contingente de trabalhadores que, afinal de contas, tem em média um rendimento maior. Esta medida certamente fortaleceria a situação financeira do RGPS. Menos provável ainda que a reforma atuasse no sentido de resgatar certos princípios redistributivos que o regime de repartição simples poderia oferecer, como, por exemplo, a abolição do teto de contribuição para níveis salariais mais elevados, subsidiando assim as aposentadorias mais baixas. O caminho escolhido foi o da canalização da “poupança salarial” voluntária desse grupo diretamente para os fundos de pensão. E, do ponto de vista administrativo, a inércia manteve a gestão do componente compulsório da contribuição no âmbito dos entes federativos.

Anos depois que essa reforma foi concretizada – e materializada pela criação dos primeiros fundos de pensão dos servidores públicos – o projeto de estabelecer um modelo

previdenciário fortemente baseado em fundos de pensão – com inspiração no modelo estadunidense – pode finalmente ser defendido abertamente. Agora que os fundos são uma realidade inescapável, os argumentos favoráveis à promoção da previdência complementar no setor público se concentram sobre as virtudes potenciais da canalização dos recursos acumulados pelos fundos.

Essa estratégia já vinha sendo ensaiada ao longo dos mandatos de Lula, nas diversas tentativas de articulação entre os maiores fundos de pensão brasileiros (Previ, Petros e Funcef<sup>168</sup>) com o BNDES, com a justificativa de alavancar investimentos em áreas consideradas estratégicas (SORIA, 2011). Essa tentativa constitui um novo capítulo dentro do velho dilema brasileiro do financiamento de longo prazo, para o qual os fundos de pensão teriam, supostamente, a oferecer uma fonte de crédito alternativa e com a possibilidade de *controle social sobre os investimentos*, através da atuação de representantes dos trabalhadores – e do governo, no caso das empresas públicas<sup>169</sup>.

Chega-se, portanto, a um momento em que a bandeira dos fundos de pensão está mais do que consolidada dentro das entidades sindicais brasileiras. Dentro das centrais que abrigam uma maior diversidade regional e de ocupação profissional, esse novo paradigma pode não ser totalmente difundido. Naqueles sindicatos cuja base é mais pulverizada ou apenas mais frágil, as iniciativas de implementação da previdência complementar tendem a beneficiar os bancos e seguradoras que oferecem planos de previdência individuais ou fundos mútuos em condições menos vantajosas, num processo de mercadorização semelhante à difusão de planos de saúde privados. As categorias que realmente tem acesso aos fundos são aquelas cujo sindicato é mais organizado e forte (em termos de orçamento). Atualmente, a quantidade de trabalhadores ativos que contribui para fundos de pensão não atinge 3% da população economicamente ativa. Soria e Silva (SORIA, 2011, p. 307 e segs.) descreve o perfil socioeconômico típico do trabalhador que tem acesso à previdência complementar fechada: branco, sexo masculino, renda média familiar acima de R\$5,8 mil, alta escolaridade e empregado formal no setor privado urbano em funções hierárquicas mais elevadas.

---

<sup>168</sup> Maiores fundos de pensão brasileiros, respectivamente, dos funcionários do Banco do Brasil, da Petrobrás e da Caixa Econômica Federal.

<sup>169</sup> Sobre essa relação e o potencial que os fundos representam para o investimento, ver Raimundo (2002).

Ainda que o alcance real dessa tendência seja extremamente restrito, é inegável que a naturalização desta crença dentro dos sindicatos se expande a cada dia. Ela se manifesta de variadas formas, desde o pragmatismo mais exacerbado até a convicção de que os fundos representariam uma nova e evoluída forma de mediação do conflito entre o capital e o trabalho. No Brasil, essa ideologia assume a forma de uma oposição entre o capitalismo selvagem representado pelas “finanças” e um capitalismo “moralizado” comprometido com a geração de emprego e renda. Para garantir que a balança penda para o segundo, a atuação dos sindicatos no “ambiente” das finanças é desejável e indispensável (JARDIM, 2009a). A promoção de um capitalismo “mais social” inclui também a assimilação de valores e condutas próprios da governança corporativa. Isso sedimenta os laços de solidariedade entre os trabalhadores sobre critérios individuais de obtenção de benefícios a partir do funcionamento “virtuoso” da economia.

A possibilidade de atrelamento do benefício desses trabalhadores com as várias formas de exploração do trabalho e rentismo que o Brasil oferece tem garantido, a princípio, bastante sucesso para aqueles que têm a oportunidade de se aventurar nos grandes fundos brasileiros. Contudo, em períodos de crise, há um crescente descontentamento entre aqueles que tiveram acesso apenas aos planos de previdência individual ou fundos de menor escala. Fica explícito o ônus de arcar individualmente com os riscos envolvidos num plano de capitalização individual.

Se considerarmos a possibilidade sempre iminente de uma crise financeira no Brasil, dado grau de vulnerabilidade e as possibilidades de manutenção do recente ciclo de crescimento, restringem-se as margens dentro das quais os fundos são alternativa para a previdência brasileira. De qualquer forma, essa solução não é generalizável, uma vez que depende e reforça vias perversas de acumulação de capital, seja no Brasil ou fora dele.

No melhor caso, a previdência complementar permite a um grupo restrito de trabalhadores um rendimento mais elevado às custas do valor gerado por todos os outros. No pior caso, a convivência de uma frágil previdência complementar e de uma previdência pública permanentemente atacada e restrita comprometerá a possibilidade de os trabalhadores brasileiros se apropriarem dos benefícios do desenvolvimento para garantirem, pelo menos, uma vida de trabalho mais curta e uma velhice mais tranquila.

### 3.4 A desoneração dos encargos sociais – apenas para os empregadores

Vimos, no capítulo 1, como os sistemas de proteção social modernos evoluíram a partir da disputa direta entre trabalhadores e empregadores e como, a partir de determinado momento, a participação *solidária* de ambas as partes – e, posteriormente, do Estado – nas contribuições para a previdência deu origem ao sistema *tripartite* de contribuições.

Desse ponto de vista, a proteção social é uma extensão da disputa básica que constitui a relação de assalariamento, um item adicional na pauta da negociação coletiva. Ao serem absorvidos pelo Estado, os sistemas de proteção social passaram a ser financiados *através* do fundo público, sem que o padrão de financiamento tenha sido radicalmente alterado. Por esse motivo, a base elementar do financiamento da proteção social é tradicionalmente uma alíquota que incide sobre a massa salarial, sobre a folha de pagamentos, para cada uma das partes envolvidas no rateio das contribuições.

Do ponto de vista macroeconômico, o sistema tripartite pode ser considerado bastante funcional na sustentação de efeitos anticíclicos – e este argumento foi utilizado para justificá-lo em muitas oportunidades. Por exemplo, quando o ciclo econômico desacelera (e, como consequência, a taxa de crescimento cai e o desemprego aumenta) os recursos garantidos pela previdência são grandes instrumentos de manutenção da renda e, conseqüentemente, da demanda agregada. Este mecanismo faz todo o sentido num modelo econômico “fechado” – em teoria – ou com um balanço de pagamentos estável – na prática.

Mesmo considerando esse argumento, que se encaixa perfeitamente bem às concepções *keynesianas* e *pós-keynesianas* sobre o funcionamento *ideal* da economia, o padrão de financiamento da proteção social é, desde a sua gênese, um ponto fundamental do conflito distributivo que se materializa na relação salarial – nesse caso, especificamente no salário indireto. Nesses termos, portanto, é intuitivo – e empiricamente demonstrado – que os interesses

imediatos dos empregadores, sobretudo do ponto de vista microeconômico, sejam conflitantes com os encargos sociais que oneram, *necessariamente*, a atividade econômica<sup>170</sup>.

Do ponto de vista do empregador, aceitar e defender esse ônus exige uma postura *ético-política* que exceda o seu interesse econômico imediato e, no âmbito de um *projeto de poder*, seja um componente que atende e satisfaz os interesses materiais imediatos das *classes dominadas*<sup>171</sup>. O projeto desenvolvimentista brasileiro incluiu, entre seus elementos, o ônus do financiamento da previdência para os setores estratégicos e as categorias ocupacionais fundamentais ao processo de industrialização pesada.

Como mostra a análise historicamente abrangente de Delgado (2001), os encargos sociais sempre foram um campo de negociação tenso entre empresários e o Estado, particularmente durante a década de 1980, quando a agenda da desoneração da folha de pagamentos começa a se formar dentro do universo empresarial, com um discurso de formato especificamente neoliberal.

Como vimos anteriormente, a Constituição de 1988 pretendeu estender esses direitos à totalidade da população, através de princípios de seguridade social que excedem a mera contrapartida em contribuições previdenciárias, mas estabelece uma gama de *direitos* a serem garantidos pelo Estado. Ou seja, que necessariamente implicam algum grau de subsídio por parte do fundo público. Ainda que os encargos sobre a folha de pagamentos sigam sendo a principal fonte de receitas da seguridade brasileira, os recursos foram complementados por tributação específica que incide sobre as empresas, como o faturamento, o lucro e também sobre toda a sociedade como a – agora extinta – CPMF.

Porém, numa etapa do capitalismo que se caracteriza pela altíssima mobilidade do capital em nível internacional, esse padrão de financiamento está exposto a limites muito mais estreitos de tolerância, por parte do capital. Essa mobilidade se manifesta em vários sentidos. Seja

---

<sup>170</sup> Nesse ponto do argumento há espaço para considerações a respeito da forma como a tributação “pode” ou “deve” onerar a atividade econômica. Não se trata meramente de reconhecer de forma rasa que toda e qualquer tributação onera e, por isso, é prejudicial. Porém, é inegável que nem a estrutura e nem a dinâmica da “colcha de retalhos” que é o sistema tributário brasileiro – e de qualquer país do mundo – atende critérios de racionalidade que possam ser formulados de maneira abstrata. Nesse sentido, sempre há espaço para discussões sobre a simplificação, a adequação, a racionalização e a redistribuição da carga tributária. Nada disso, porém, anula o fato de que o gasto social – se pretendemos que exista – depende de uma fonte minimamente regular de financiamento.

<sup>171</sup> Remetemos novamente aos termos de Gramsci (2007) e o modo como é apropriado por Jessop (1983).

na capacidade de transitar entre diferentes circuitos de valorização do capital, seja a capacidade de manter-se sob a mesma forma, porém em qualquer lugar do mundo.

O discurso neoliberal no Brasil absorveu essas “demandas” empresariais fazendo uso do conceito de *competitividade*. Numa economia globalizada e competitiva, os encargos sociais constituiriam um fardo pesado para a manutenção do nível de eficiência necessária para manter-se competitivo. Essa verdade lógica encontra comprovação em muitos setores da economia brasileira, principalmente setores vinculados à exportação, com menores vantagens comparativas em solo brasileiro. Além disso, o peso dos encargos sociais – e da tributação em geral – sobre as pequenas empresas tende a ser bastante perceptível, podendo ser mais determinante para o nível de atividade e a possibilidade de viabilizar novos negócios em muitos setores<sup>172</sup>. Apesar disso, a estrutura extremamente concentrada dos setores estratégicos nacionais, que permitem taxas de lucro bastante elevadas para o parâmetro internacional, não permite afirmar peremptoriamente que a empresa brasileira sofra grandes prejuízos à sua atuação, devido à tributação.

No Brasil, a discussão a respeito da competitividade desemboca, sempre e necessariamente, na ideia de que o “custo Brasil” – o custo de se produzir no Brasil – é muito alto, que abrange uma disputa sobre o conceito de *custo do trabalho*. Essa disputa, que polariza empresários e trabalhadores, concentra-se sobre o método de cálculo do custo do trabalho e a tentativa de provar que ele seria muito elevado, prejudicando a competitividade da empresa – sobretudo a indústria – brasileira<sup>173</sup>.

As pressões pela redução, ou completa abolição, dos encargos sociais que incidem sobre as empresas faziam parte da agenda liberalizante<sup>174</sup>. Os argumentos utilizados para justificá-la se apoiam na ideia de que uma redução no custo do trabalho possibilitaria às empresas contratarem mais, o que teria efeitos positivos tanto para o nível de emprego quanto para a redução da informalidade no mercado de trabalho. Do ponto de vista abstrato, essa é uma possibilidade lógica, porém esta correlação nunca foi empiricamente verificada e os impactos

---

<sup>172</sup> A defesa que fazemos ao longo de todo o trabalho da existência de um padrão de financiamento vigoroso e perene para a seguridade não pode impedir a constatação óbvia de que o sistema tributário brasileiro apresenta enormes distorções e irracionalidades. Sobre a problemática específica das micro e pequenas empresas, ver a compilação de trabalhos feita pelo IPEA (SANTOS; KREIN; CALIXTRE, 2012). Sobre a regressividade, a cumulatividade e a necessidade de racionalização do sistema tributário brasileiro ver vários trabalhos de Amir Khair, em especial um dos mais recentes e amplos (KHAIR, 2013).

<sup>173</sup> Para uma sistematização do debate e dos métodos de cálculo, ver DIEESE (2006).

<sup>174</sup> Nesse sentido, é sempre ilustrativa a proposta de reforma da previdência de 1995, que não foi bem sucedida.

“positivos” da desoneração no mercado de trabalho são “no mínimo incertos” (ANSILIERO et al., 2008).

Apesar de estar há muitos anos na pauta da discussão previdenciária, a desoneração da folha de pagamentos não conseguiu se efetivar nos governos Collor, FHC e Lula. É apenas a crise de 2008 que consegue destravar o atendimento desses interesses, através das medidas de prevenção e combate à queda do nível de atividade econômica, especialmente o nível de produção industrial. Embora as medidas tenham se concentrado inicialmente na manutenção do consumo das famílias e na estabilização monetária e fiscal, os desencadeamentos das políticas de enfrentamento da crise geraram resultados tardios que atingiram o sistema previdenciário.

As medidas de que estamos falando foram realizadas dentro do arcabouço do Plano Brasil Maior. O plano, lançado em 2011, foi constituído por um conjunto coordenado de políticas em vários âmbitos – industrial, tecnológico, comércio exterior, entre outros – com o objetivo primário de “sustentar o crescimento econômico inclusivo num contexto econômico adverso”<sup>175</sup>.

Toda a documentação e propaganda do plano se concentram sobre a ideia de competitividade e crescimento. Nesse sentido, a concepção do plano deixa claro que o caminho escolhido para o enfrentamento de um “contexto internacional adverso” consiste em priorizar o aumento da competitividade da empresa nacional, para garantir o crescimento e, secundariamente, a manutenção do nível de emprego. Sobre este eixo, alinharam-se propostas de estímulo à inovação, investimentos em infraestrutura, crédito, subsídios e, entre outras medidas, a “desoneração do investimento”, com ênfase nos setores exportadores. O conjunto de desonerações incluiu tributos de natureza diversa. Os mais significativos foram a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a desoneração da folha de pagamentos.

A assim chamada desoneração da folha de pagamentos consistiu em substituir a base de incidência da Contribuição Previdenciária Patronal (CPP). A alíquota de 20% sobre a folha salarial foi substituída por uma alíquota de 1,5% sobre a Receita Bruta<sup>176</sup>, por um prazo temporário, e abrangia apenas quatro setores particularmente afetados pela crise internacional: calçados, confecções, móveis e softwares. É essencial observar que o governo não defendia e nem previa, oficialmente, uma redução da carga tributária, em termos globais. Pelo contrário, a

---

<sup>175</sup> Todas as informações e citações foram acessadas na página oficial do Plano Brasil Maior ([www.brasilmaior.mdic.gov.br](http://www.brasilmaior.mdic.gov.br)).

<sup>176</sup> Esta alíquota, criada em 2011 para alguns setores, foi substituída por um leque de taxas, variando por setor, entre 1% e 2,5%.

descrição do plano deixava implícita a ideia de que a arrecadação não seria de nenhuma forma prejudicada pelas alterações provocadas pelas medidas<sup>177</sup>.

As análises do próprio governo sobre as primeiras etapas do plano destacavam a importância das desonerações para o setor produtivo, que foram bem recebidas, e elogia as medidas, no sentido de ampliá-las<sup>178</sup>. Do ponto de vista empresarial, a desoneração da folha de pagamentos foi – numa análise mais favorável – “uma contribuição pioneira”<sup>179</sup> ou – numa análise mais crítica – “meritória, mas de alcance limitado”<sup>180</sup>.

O Plano Brasil Maior não continha nenhuma medida concreta que dissesse respeito especificamente às políticas sociais. As únicas menções à “dimensão social” do plano se relacionam com o objetivo de impedir o aumento do desemprego durante a crise e, “continuar promovendo”, através do crescimento econômico, o “desenvolvimento com justiça social”. O material do plano também não contempla os possíveis efeitos negativos das medidas adotadas para o sistema de proteção social, ou mesmo para o orçamento, de modo geral. Como dissemos, todas as reformas tributárias executadas no âmbito do plano tem implícita a ideia de que a arrecadação não será prejudicada. A prática mostrou o contrário.

Desde o lançamento do plano, diversas vozes se manifestaram sobre a ameaça que a substituição tributária representaria para a proteção social. Estimativas indicavam que a troca da base de incidência da contribuição patronal representaria, na prática, uma renúncia fiscal de caráter não desprezível<sup>181</sup>. Segundo dados da Receita Federal, a renúncia fiscal anual, consequência de todas as desonerações tributárias posteriores a 2010, gira em torno de 75 a 80 bilhões de reais, o que representa entre 7% e 8% da arrecadação total. Considerando apenas a desoneração da folha de pagamentos, a renúncia fiscal chegou a R\$ 12,3 bi em 2013 e R\$ 23,79 bi em 2014 (LEAL, 2015).

---

<sup>177</sup> Este fato foi apontado, de forma crítica, por defensores de uma desoneração mais ampla e irrestrita. Por exemplo, Werneck (2013) *apud* Mattos (2013): “O problema é que o governo mostra-se despreparado para lidar com os desafios de uma agenda de redução efetiva e substancial da carga tributária” e “o governo deixou muito claro que a desoneração que tinha em vista não estaria fundada na ideia de redução, ou mesmo contenção, da carga tributária”.

<sup>178</sup> Em relatório emitido pela Consultoria Legislativa (MATTOS, 2013), sobre os resultados do plano: “Não há como ser contra uma desoneração do investimento num país que precisa urgentemente aumentar sua taxa de investimento” (p. 19); ou: “outros setores de infraestrutura como transportes também não requerem desoneração de investimento?” (p. 19); ou ainda: “A necessidade de uma desoneração mais generalizada é patente” (p. 20).

<sup>179</sup> Cf. IEDI (2011).

<sup>180</sup> Cf. DECOMTEC-FIESP (2012).

<sup>181</sup> Cf. Zanghelini *et al* (ZANGHELINI; BRAGA JÚNIOR; DUARTE, 2013).

O Plano Brasil Maior canalizou demandas empresariais que eram latentes há muito tempo. A desoneração da folha de pagamentos, assim como a redução de outros itens da carga tributária, circula em pautas, projetos de lei e propostas de emenda constitucional tanto no que diz à questão previdenciária, quanto nas intermináveis discussões sobre a reforma tributária. Como apontam pesquisadores do IPEA (PAIVA; ANSILIERO, 2009), a desoneração da folha de pagamentos fazia parte, em 2009, de pelo menos quatro propostas de reforma tributária. Se considerarmos as possibilidades jurídicas para sua implementação, remeteremos novamente à EC nº 20/1998, que possibilitou, através de modificação do parágrafo 9º do artigo 195, que as contribuições previdenciárias patronais pudessem ter alíquotas diferenciadas, segundo o setor de atividade. Igualmente, na EC nº 41/2003, foram incluídos os parágrafos 12º e 13º que permitiam que a contribuição patronal tivesse sua base de incidência substituída pela receita ou pelo faturamento.

Nas últimas semanas de 2014, o Governo Federal deu sinais de que a via das desonerações é a escolha definitiva para a estratégia de atender as demandas empresariais, mesmo apesar das sérias objeções em relação aos argumentos que justificam essas reformas. Após a aprovação da Lei nº 12.546 de 14/dezembro/2014, a desoneração que tinha caráter temporário e restrito a 11 setores de atividade foi estendida *em caráter permanente* para 56 setores<sup>182</sup>.

As estimativas da Receita Federal indicam que em 2015, a renúncia fiscal decorrente apenas da modificação da contribuição previdenciária patronal deve atingir R\$ 34,8 bilhões de reais. Se levarmos em conta que o “déficit” previdenciário do RGPS, divulgado pelo próprio INSS, gira em torno de R\$ 40 bi, a renúncia fiscal provocará um aumento dramático. Ou seja, a “necessidade de financiamento” do RGPS via transferência de recursos da União subirá muito.

Independentemente dos modelos “ideais” que disputam a reforma tributária, ou mesmo sobre a validade ou não dos argumentos que justificam a desoneração do ponto de vista industrial ou do mercado de trabalho, é inegável que o sistema de proteção social, em especial a previdência, sairá prejudicados. Na prática a arquitetura fiscal já está transitando para novas

---

<sup>182</sup> É bastante relevante também registrar o fato de que tanto o atual presidente do Banco Central, Alexandre Tombini, quanto o recém-empossado Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, já admitiram publicamente que um dos erros da gestão anterior foi não ter desmontado as medidas contra a crise de 2008. Apesar do objetivo manifesto de abolir alguns subsídios e estímulos à produção, devido à “ameaça” de inflação, não há o menor sinal de que a desoneração dos encargos patronais possa ser revertida ou substituída.

formas, para a conciliação dos interesses empresariais, sem que a corrosão da base de financiamento da seguridade seja, minimamente, discutida pelo governo. Todos os estudos mostram que as novas alíquotas sobre o faturamento, modificadas para substituir a queda na arrecadação sobre a folha não serão suficientes para compensá-la, o que deve aumentar muito o “déficit da Previdência”, a partir da ótica usualmente utilizada para denunciá-lo.

O agravamento da situação financeira da previdência aponta para, pelo menos, duas implicações imediatas. Primeiro, que estamos transitando para um modelo ainda mais subfinanciado que fortalecerá todos os argumentos fiscalistas que embasam o discurso contrário à previdência pública. É bastante sensível que estamos nos aproximando de um novo ciclo de reformas nos benefícios ou nas regras de acesso do INSS<sup>183</sup>, aprofundando ainda mais o processo de mercantilização. Segundo, indica que qualquer projeto político que insista – hoje – na importância das políticas universais deve considerar outras “arquiteturas fiscais” possíveis para financiar a proteção social – superando a histórica estrutura tripartite que atendia aos propósitos de um padrão de acumulação fordista, industrial, de cidadania intimamente ligada à inserção no mercado de trabalho via empregos formais e estáveis.

O repertório de reformas liberalizantes ainda não está esgotado. Lembremos que muitos pontos da agenda não foram concretizados e se insinuam periodicamente em falas de empresários, integrantes do governo e instituições multilaterais. Os pontos que provocariam os impactos mais drásticos no quadro atual do sistema previdenciário são, a nosso ver, a desvinculação do salário mínimo do piso dos benefícios e a imposição da idade mínima para aposentadoria.

De qualquer forma, o *vetor* da desoneração da folha de pagamentos compõe, certamente, o processo de mercantilização da previdência, ao longo dos últimos governos federais. Durante o segundo mandato de Lula e o primeiro mandato de Dilma, essa reforma avançou silenciosamente dentro do escopo das políticas de enfrentamento da crise, e parece ter sido um item fundamental da conciliação de interesses necessários para manter coeso o bloco no poder. A composição das alianças ao longo do processo eleitoral de 2014 agrava este quadro, uma vez que sinaliza ajustes ainda mais austeros no orçamento fiscal.

---

<sup>183</sup> Sobretudo considerando, nos dias que correm, as opções de política econômica e ajuste fiscal que acenam no início do segundo mandato de Dilma Rousseff.

Não são desprezíveis, como o governo quis fazer parecer, os efeitos da recente alteração das regras de acesso ao seguro-desemprego, logo no início de 2015, como primeiríssima medida do segundo mandato de Dilma Roussef. Embora as análises estejam ainda muito recentes e incompletas, o *sentido* do tratamento da questão social é claro. Talvez o indicador mais relevante desse sentido não seja a dimensão do impacto daquilo que foi alterado, mas a completa ausência de qualquer indicação de contrapartida ou medida no sentido contrário.

### 3.5 Considerações parciais: continuidade e aprofundamento

Neste terceiro capítulo, buscamos reconstituir as tendências principais que compõe o que chamamos de processo de mercantilização da previdência. Como argumentamos, esse processo teria como marco inicial o ano de 1988, onde o sistema previdenciário brasileiro atingiu formalmente, o nível mais avançado de garantias, em termos de direitos sociais. Porém, como enfatizamos, o movimento de desconstrução daquela base jurídica já é observável mesmo dentro dos trabalhos constituintes e ganham hegemonia nos governos que se seguiram às eleições de 1989. Desde então, o processo de reforma do sistema previdenciário segue o mesmo *sentido*, qual seja, o de reduzir a importância e a magnitude da previdência – considerando todos os seus benefícios, mas sobretudo as aposentadorias – enquanto um *direito social*, dentro do alcance definido para os parâmetros de *cidadania* no país. Como contrapartida, se fortalecem a ideologia e os mecanismos de *oferta* de “previdência” enquanto *mercadoria*.

Essa definição nos permitiu extrair três conclusões, ainda que parciais.

Primeiro, que o processo de mercantilização manteve sua direção e sentido durante todo o período que se estende de 1988 até os dias de hoje, a despeito de qualquer discussão que procure estabelecer uma clivagem qualitativa entre os governos pré e pós-2002. Nesse sentido, o tratamento da questão previdenciária pesa na balança ao lado das continuidades observáveis entre os dois períodos.

Segundo, que o processo de mercantilização da previdência não foi amenizado e nem revertido depois de 2002. Se no período prévio, as reformas se concentraram intensamente sobre o Regime Geral de Previdência Social, no período seguinte as reformas afetaram sobretudo a estrutura dos Regimes Próprios dos servidores públicos, com significativas implicações para a previdência complementar, em particular os fundos de pensão. Procurou-se demonstrar que ambos os blocos de medidas representam partes complementares de um mesmo projeto de reforma, gestado no início dos anos 1990, em consonância com as reformas neoliberais que estavam sendo realizadas ao redor do mundo. O desmembramento das reformas previdenciárias em blocos menores e alterações da legislação infraconstitucional foi o resultado das resistências impostas pela sociedade brasileira, que determinaram que essas reformas tivessem um caráter truncado.

Terceiro, que o processo de mercantilização da previdência é um processo ainda incompleto que mostra sinais de que pode se aprofundar, a depender do resultado futuro das disputas em torno do tema. Em especial, destacamos dois vetores recentes. O alinhamento de correntes majoritárias do sindicalismo brasileiro a uma ideologia favorável ao modelo de previdência dos fundos de pensão, o que parece ter implicações diretas sobre a capacidade de o movimento sindical organizado resistir a novos ciclos de reforma. E a conquista, por parte dos empresários, da desoneração dos encargos sociais sobre a folha de pagamentos. Essa medida coroa um longo processo de reivindicação finalmente atendido, e que dá sinais de que deve se consolidar, apesar de seu caráter inicialmente temporário. Esse fato tem implicações graves do ponto de vista do padrão de financiamento da Previdência Social, sem que o governo tenha acenado qualquer medida de substituição tributária. Podemos especular que a corrosão das receitas do INSS alimentará o mito do “déficit” da Previdência, podendo servir para justificar novos ciclos de reforma num futuro próximo.



## 4 Considerações finais

Ao longo do trabalho argumentamos que o sistema previdenciário brasileiro – considerado como um todo coerente – está passando por um processo que, por suas características, pode ser chamado de processo de mercantilização. Procuramos demonstrar que as pressões que incidem hoje sobre o sistema permitem afirmar que o processo de mercantilização tem, apesar de não ter sido um movimento contínuo, manteve o mesmo sentido desde o marco jurídico estabelecido pela Constituição de 1988.

Desde logo, as conclusões – ainda que parciais – deste trabalho apontam, dentro do debate atual, para um plano das políticas públicas em que houve a maior *continuidade* entre os governos anteriores e posteriores a 2002. Portanto, apesar das inflexões que se pode observar a partir da vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores, particularmente entre 2004 e 2011, o mapeamento da questão previdenciária indica os graves limites à reversão das tendências dos governos anteriores.

Nesse sentido, a problemática imposta pela previdência para o governo federal afeta intensamente um dos pontos centrais que determinam o curso da política econômica recente no país. Esse ponto diz respeito à permanência hegemônica e intocável do ajuste fiscal enquanto objetivo primário da gestão do orçamento público. O tratamento dado à previdência, por ser a maior rubrica dos gastos sociais, dá uma boa amostra dos limites estruturais para o financiamento e fornecimento concreto dos direitos que compõe a noção de cidadania presente em nossa legislação.

Atualmente, é comum apontar que a alocação dos recursos do Estado atende a decisões de política econômica que optam por privilegiar a administração da taxa de juros como principal instrumento de política monetária. O enxugamento dos gastos, portanto, se relaciona diretamente com a geração de *superávit* primário para atender às determinações questionáveis da gestão de nossa dívida pública.

Porém, é importante reconhecer que, em períodos da história brasileira em que essas questões não se colocavam em primeiro plano, como hoje, a canalização de recursos para o gasto social, ou para reformas estruturais de qualquer tipo, também foi constantemente vedada e escamoteada. O problema prático de definir o destino de grandes montantes de dinheiro passava

pelo controle da gestão dos fundos financeiros formados com a poupança dos trabalhadores e com a contribuição de empresários e governo que incidiram sobre as relações de trabalho. Inúmeros trabalhos se dedicam a mostrar as dificuldades e obstáculos enormes enfrentados por qualquer iniciativa de capturar receitas do Estado para o “gasto social”. É esse o caso, por exemplo, das tentativas de universalização da saúde, da educação, da habitação, do saneamento básico, entre outros setores em que o subfinanciamento sempre foi na prática o fator mais determinante.

A principal tendência em curso no sistema previdenciário brasileiro, qual seja, o *achatamento da previdência pública*, deriva desta limitação. Como vimos, os pontos de reforma que mais afetaram a previdência brasileira tiveram como consequência uma profunda defasagem no valor dos benefícios, e a alteração das regras de acesso e cálculo dificultaram o acesso aos benefícios. Este trabalho se concentrou bastante sobre as aposentadorias, modalidades para as quais tiveram grande peso o aumento do tempo de contribuição necessário e a instituição do fator previdenciário. Porém, no momento em que essa dissertação está sendo escrita, nos primeiros meses do ano de 2015, já tivemos mostras que a agenda de reformas que orienta o novo Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, inclui a alteração das regras que regem outras modalidades de benefícios também incluídas no escopo da previdência, em sentido amplo, como é o caso do seguro-desemprego, cujos novos parâmetros impedem o acesso de um grande contingente de pessoas.

Essa tendência aponta para um futuro em que o leque de aposentadorias deve se achatar ainda mais, com consequências ainda mais drásticas dependendo da evolução do salário mínimo e da sua vinculação com o piso. Em relação a outras modalidades, parece que assistiremos a mudanças incrementais nos critérios de acesso.

A outra tendência importante para o sistema previdenciário é a expansão da previdência complementar, cuja dinâmica traz à tona outro universo de questões.

Em primeiro lugar, temos a expansão dos planos de previdência privada abertos. Essa evolução tem aparência acelerada, uma vez que os planos se expandem a partir de um mercado reduzido e incipiente. As próprias instituições financeiras que exploram esse nicho parecem reconhecer a importância relativamente baixa do segmento para o total dos negócios, assim como o mercado reconhece que a aplicação da poupança individual nesses planos não está entre as

formas mais vantajosas de valorizar seu patrimônio. Mesmo assim, a previdência aberta deve se expandir bastante, sobretudo devido à possibilidade de isentar-se do imposto de renda para essa modalidade de aplicação. Porém, devido à estrutura de nosso mercado de trabalho, parece improvável que essas opções se generalizem para o conjunto dos trabalhadores da iniciativa privada, principalmente para os de renda mais baixa, a não ser que sejam feitas reformas mais drásticas na Previdência Social.

Em segundo lugar, como vetor principal de expansão da previdência complementar está o fenômeno dos fundos de pensão. Além da dinâmica própria de evolução deste setor, soma-se ainda a realização recente do projeto de extinguir os regimes de pensões e aposentadorias do setor público e migrar todos os trabalhadores ingressantes para os regimes de previdência complementar, a serem organizados em fundos de pensão geridos por cada nível da federação. O mais importante deles, a Funpresp-Exe, reunirá os funcionários do executivo federal e, apesar da incerteza das alternativas, será certamente o maior fundo de pensão da América Latina.

Como procuramos discutir ao longo do trabalho, esses novos fundos representam o capítulo mais recente de uma trajetória de reformas latente desde o início dos anos 1990 e que contou, ao longo do processo de implantação, com a participação de representantes do mundo sindical brasileiro. A inflexão ideológica de correntes majoritárias do sindicalismo brasileiro para uma posição favorável aos fundos desloca o plano das discussões previdenciárias para um espaço cada vez mais distante da consolidação de uma previdência pública ampla e vigorosa, baseada em regimes de repartição. Permanecem em aberto muitas questões, das quais podemos citar duas.

O parâmetro central de preocupação das categorias inseridas na lógica de capitalização dos fundos passa a ser a meta de rentabilidade estabelecida para cada plano. A incerteza em relação à possibilidade de cumprimento dessa meta no mercado é *também* uma incerteza sobre como situações de crise e insolvência serão de fato resolvidas. Desde a crise de 2008, há muitos exemplos de instituições que não puderam cumprir sua meta atuarial e cujos conselhos deliberativos optaram por aumentar as alíquotas de contribuição dos próprios trabalhadores, afetando negativamente, portanto, o salário direto corrente.

A segunda questão que se coloca nesse novo contexto é a capacidade de organização do mundo sindical para enfrentar e resistir as tensões que incidem sobre a questão previdenciária. O novo modelo previdenciário parece ter uma tendência a acentuar os fenômenos abordados por

muitas pesquisas como a fragmentação da luta sindical, a individualização das pautas, entre outros. Notadamente, essa mudança está afetando as categorias mais organizadas do setor público, o que sem dúvida tem um impacto relevante para a dinâmica do universo sindical como um todo. Os resultados dessa mudança poderão ser visualizados no prosseguimento das negociações, ainda indefinidas, da proposta das centrais sindicais de adoção de uma nova regra de cálculo, que substituiria o fator previdenciário, o chamado Fator 85/95.

Por fim, um dos intuitos deste trabalho foi reunir alguns dos pontos-chave do debate atual sobre previdência e também sobre outras políticas sociais, bem como suas possibilidades de encaminhamento. Em nossa visão, frequentemente o debate se restringe a contrapor os méritos e as falhas de cada um dos regimes previdenciários possíveis, advogando em favor de um ou de outro baseando-se sobretudo na sua sustentabilidade financeira e nos seus impactos sobre indicadores como a desigualdade social. Todas essas questões podem e devem ser consideradas, porém pensamos ser necessário considerar também outros planos da discussão.

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que a questão previdenciária é um dos nós fundamentais da contradição básica entre capital e trabalho. Ele é o resultado da disputa sobre a qual se apoia toda relação salarial e, portanto, é um dos instrumentos de repartição do excedente gerado. Por esse motivo, não existe um regime *ideal* para a garantia de aposentadorias nem de outros benefícios, mas sim o resultado de uma disputa política. Com a exceção de discussões específicas e operacionais, que pressupõem que certos parâmetros da realidade não podem ou devem ser alterados, a utilização de critérios pretensamente *técnicos* para a escolha de um ou outro modelo deve ser sempre digna de desconfiança e de um questionamento mais cuidadoso.

Em segundo lugar, o “problema” da previdência em geral é abordado a partir da concepção de uma relação de emprego assalariado que se estende por todo o período em que os indivíduos têm capacidade ativa. Os parâmetros que em geral consideramos medem quanto o trabalhador é capaz de reter, ou extrair, do sistema econômico para o seu próprio usufruto no período de inatividade. Concentra-se, portanto, na duração da vida ativa/contributiva e no valor dos benefícios auferidos. Essa discussão, porém, deveria ter sempre como pano de fundo a própria essência do “problema econômico” dentro dos marcos do capitalismo. A economia mundial, hoje, é capaz de produzir uma quantidade de bens muitas vezes superior à quantidade suficiente para atender às necessidades básicas da totalidade da população – mesmo segundo um

critério arbitrário bastante generoso. Mesmo ignorando os aspectos distributivos do sistema, a maneira como isso determina a dinâmica do mercado de trabalho está apoiada sobre a ideia de que devemos continuar dedicando grande parte da nossa vida ao trabalho. Virtualmente, não há limites para essa “necessidade”. A previdência, nesse sentido, tem o papel crucial de determinar quando e em que condições as pessoas podem – se assim quiserem – deixar o mercado de trabalho. Por isso, é fundamental disputar, juntamente com a questão previdenciária e a questão da redução da jornada, o *sentido* do trabalho e o sentido do *tempo de vida dedicado ao trabalho*.

Isso nos leva à terceira questão, que diz respeito à possibilidade de afirmação de uma previdência pública “desmercantilizada”, enquanto em outros sentidos insistimos na disseminação de um modo de vida profundamente mercantilizado. Enquanto o sistema previdenciário consegue atuar, marginalmente, atenuando os problemas gerados por um mercado de trabalho cada vez mais flexível e precário, ele certamente é uma das trincheiras de resistência à desconstrução dos direitos sociais. Porém, qual é a possibilidade real, dentro do capitalismo, de universalizar o acesso a esses direitos? Qual é a possibilidade de dar um novo significado ao trabalho, de maneira a abrir novas possibilidades de utilização do tempo?



## Referências Bibliográficas

Acompanhamento de Políticas e Programas Governamentais. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise (IPEA)**, n. 6, 2003.

ALVES, J. E. D.; VASCONCELOS, D. D. S.; CARVALHO, A. A. DE. **Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho**: Textos para discussão. Brasília: Cepal - IPEA, 2010.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Eds.). . **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9–23.

ANDERSON, P. Force and Consent. **New Left Review**, n. 17, 2002.

ANDRIETTA, L. **Qual reforma da previdência?**: Monografia. Campinas: IE-Unicamp, 2011.

ANFIP. **Análise da Seguridade Social em 2005**. Brasília: ANFIP, 2006.

ANFIP. **Análise da Seguridade Social - 2011**. Brasília: ANFIP, 2012.

ANSILIERO, G. et al. **A Desoneração da Folha de Pagamentos e sua Relação com a Formalidade no Mercado de Trabalho**: Textos para discussão. Brasília: IPEA, 2008.

ARAÚJO, O. S. DE. **A Reforma da Previdência Social Brasileira no Contexto das Reformas do Estado, 1988 a 1998**. Natal: UFRN, 2004.

ARRIGHI, G. **O Longo Século XX: Dinheiro, Poder e as Origens do nosso tempo**. São Paulo: Unesp, 1996.

ASSALVE, D. Brasil é jovem , mas tem aposentadoria de país velho. **Revista Exame**, 27 mar. 2012.

BANDEIRA, M.; MELO, C. **O ano vermelho: a revolução russa e seus reflexos no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

BARON, M. C. P. A produção de habitação e os conjuntos habitacionais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs. **Tópos**, v. 5, n. 2, p. 102–127, 2011.

BEVERIDGE, W. **Social Insurance and Allied Services**. Londres: His Majesty's Stationery Office, 1942.

BIANCHI, A. CRISE E REPRESENTAÇÃO EMPRESARIAL: O SURGIMENTO DO PENSAMENTO. **Revista Sociologia Política**, v. 16, n. jun. 2001, p. 123–142, 2001.

BIHR, A. **Da Grande Noite à Alternativa**. São Paulo: Boitempo, 2004.

BOSCHETTI, I. Seguridade social na América Latina após o dilúvio neoliberal. **Observatorio da Cidadania (IBASE)**, n. 11, p. 91–98, 2007.

BRESCIANI-TURRONI, C. **Economia da Inflação: o fenômeno da hiperinflação alemã nos anos 20**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1989.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O colapso de uma aliança de classes: a burguesia e a crise do autoritarismo tecno-burocrático**. São Paulo: Brasiliense, 1978.

BROOKS, S. M. Proteção social e integração econômica - a política da reforma previdenciária na era da mobilidade do capital. In: **A Reforma da Previdência Social na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CAMARANTE, A.; BELFORT, C. Criolo: a certeza na quebrada é que você vai ser nada. **Ponte**, 7 jan. 2015.

CAMARGO, A.; DINIZ, E. **Continuidade e mudança no Brasil da Nova República**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1989.

CARDOSO, A. **A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2003.

CARDOSO DE MELLO, J. M. A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana: um prólogo em homenagem a Celso Furtado. **Economia e Sociedade**, n. 9, 1997.

CARDOSO DE MELLO, J. M.; BELLUZZO, L. G. Reflexões sobre a Crise Atual. In: **Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. Campinas: IE-Unicamp, 1998.

CARDOSO, F. M. **A Saúde entre os Negócios e a Questão Social: Privatização, Modernização e Segregação na Ditadura Civil-Militar (1964- 1985)**: Tese de doutorado. Campinas: FCM-Unicamp, 2013.

CARVALHO, J. M. DE. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTEL, R. **As Metamorfoses da Questão Social**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

CASTIGLIONI, R. Pensões e soldados: o papel do poder, dos atores políticos com poder de veto e das ideologias sob o regime militar no Chile e no Uruguai. In: **A Reforma da Previdência Social na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CEBES. Em defesa do direito universal à saúde: saúde é direito e não negócio. **Saúde em Debate**, v. 38, p. 194–196, 2014.

CODATO, A. N. Uma história política da transição brasileira: da ditadura à democracia. **Revista Sociologia Política**, n. 25, p. 83–106, 2005.

CRUZ, P. D. **Dívida externa, política econômica e padrões de financiamento: a experiência brasileira nos anos setenta**: Tese de doutorado. Campinas: IE-Unicamp, 1984a.

CRUZ, S. V. E. **Empresários e o Regime no Brasil: a campanha contra a estatização**. São Paulo: USP, 1984b.

CRUZ, S. V. E. Empresários, Economistas e Perspectivas da Democratização do Brasil. In: **O Presente como História: economia e política no Brasil pós-64**. Campinas: Unicamp, 1997.

CVM - ASSESSORIA DE ANÁLISE E PESQUISA. **Tendências demográficas e econômicas e o mercado de capitais**. São Paulo: CVM, 2013.

DECOMTEC-FIESP. **Análise das principais medidas anunciadas em abril/2012**. São Paulo: FIESP, 2012.

DELGADO, G. C. O Orçamento da Seguridade Precisa Ser Recuperado. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise (IPEA)**, n. 5, p. 111–114, 2002.

DELGADO, I. G. **Previdência Social e Mercado no Brasil**. São Paulo: LTr, 2001.

DIEESE. **Encargos Sociais no Brasil: Conceito, Magnitude e Reflexos no Emprego**: Relatório do Convênio SE/MTE N°. 04/2003-DIEESE. Brasília: DIEESE/MTE, 2006. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BA5F4B7012BAB0ABAFF6414/Prod04\\_2006.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BA5F4B7012BAB0ABAFF6414/Prod04_2006.pdf)>.

DOBB, M. **Salários**. São Paulo: Cultrix, 1986.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DUMÉNIL, G.; LEVY, D. **Capital Resurgent: Roots of the Neoliberal Revolution**. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

DUMONT, J. P. **Les systèmes étrangers de sécurité sociale**. Paris: Economica, 1988.

ECHEVERRIA, R. **Sarney - A Biografia**. Rio de Janeiro: LeYa, 2012.

Esperança e Mudança. **Revista do PMDB**, n. 4, out. 1982.

ESPING-ANDERSEN, G. As Três Economias Políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. n. 24, p. 85–116, 1991.

ESPING-ANDERSEN, G. Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana. In: **A Reforma da Previdência Social na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**: Tese de Doutorado. Campinas: IE-Unicamp, 2005. Disponível em: <[http://www.neppos.unb.br/publicacoes/Politica Social no Brasil \(1964-2002\).pdf](http://www.neppos.unb.br/publicacoes/Politica%20Social%20no%20Brasil%20(1964-2002).pdf)>.

FAGNANI, E. Os Profetas do Caos e o Debate Recente sobre Seguridade Social. In: FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LÚCIO, C. G. (Eds.). **Previdência Social: Como incluir os excluídos?**. São Paulo: LTr, 2008.

FAGNANI, E. **A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica**: Textos para Discussão (TD 192). Campinas: IE-, 2011.

- FAGNANI, E. Revisitando 1988. **Teoria e Debate**, n. 115, 30 ago. 2013.
- FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LÚCIO, C. G. (EDS.). **Como incluir os excluídos?**. São Paulo: LTr, 2008.
- FERNANDES, FL. **Que Tipo de República?**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- FISHER, I. The debt-deflation theory of Great Depressions. **Econometrica**, v. 1, p. 337–357, 1933.
- FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A. The Historical Core and Changing Boundaries of The Welfare State. In: **The Development of Welfare States in Europe and America**. Political science. Sociology. Londres: Transaction Publishers, 1981.
- FROHMAN, L. **Poor Relief and Welfare in Germany from the Reformation to World War I**. New York: Cambridge University Press, 2008.
- FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. São: [s.n.].
- GADOTTI, M.; PEREIRA, O. **Pra Que PT: Origem, Projeto e Consolidação do Partido dos Trabalhadores**. São Paulo: Cortez, 1989.
- GALBRAITH, J. K. **1929, o colapso da bolsa**. São Paulo: Pioneira, 1988.
- GALVÃO, A. **Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2003.
- GEHM, T. **As transformações no sistema bancário e a hostilidade nas condições de trabalho : um olhar a partir do Banco do Brasil**: Dissertação de mestrado. Campinas: IE-Unicamp, 2013.
- GENTIL, D. L. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990 – 2005**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.
- GENTIL, D. L. Política Econômica e Seguridade Social no Período Pós-1994. In: **Previdência Social: Como incluir os excluídos?**. São Paulo: LTr, 2008. p. 355–371.
- GIAMBIAGI, F. **Reforma da Previdência: encontro marcado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- GILPIN, R. **A Economia Política das Relações Internacionais**. Brasília: UnB, 2002.
- GIMENEZ, D. M. **Ordem Liberal e a Questão Social no Brasil**. São Paulo: LTr, 2008.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- GRAMSCI, A. **Americanismo e Fordismo**. São Paulo: Hedra, 2008.
- GRANEMANN, S. **Para uma Interpretação Marxista da Previdência Privada**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.
- GRUPPI, L. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

- HARVEY, D. **Breve historia del Neoliberalismo**. Madrid: Akal Ediciones, 2007a.
- HARVEY, D. Neoliberalismo como Destruição Criativa. **Interfacehs**, v. 2, n. 4, p. 1–30, 2007b.
- HEMINGWAY, E. **Por quem os sinos dobram?**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HOBBSBAWM, E. **Era dos Extremos: O Breve Século XX (1914-1991)**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- HOBSON, J. A. **Imperialism: a study**. Ann Arbor: University of Michigan, 1987.
- IBGE. A dinâmica demográfica brasileira e os impactos nas políticas públicas. In: **Indicadores Sociodemográficos e de Saúde no Brasil2**. Brasília: IBGE, 2009.
- IEDI. **Uma Análise do Plano Brasil Maior**: Carta n. 486. [s.l.] IEDI, 2011. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br/>>.
- JARDIM, M. A. C. **Entre a solidariedade e o risco: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula**. São Paulo: Anna Blume, 2009a.
- JARDIM, M. C. “Nova” elite no Brasil? Sindicalistas e ex-sindicalistas no mercado financeiro. **Sociedade e Estado**, v. 24, n. 2, p. 363–399, 2009b.
- JESSOP, B. Accumulation, State & Hegemonic Projects. **Kapitalistate**, n. 10/11, p. 89–111, 1983.
- KHAIR, A. **A questão fiscal e o papel do Estado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
- KREIN, J. D. **Tendências recentes nas relações de trabalho no Brasil (1990-2005)**. Campinas: Unicamp, 2007.
- LAVINAS, L. 21st Century Welfare. **New Left Review**, n. 84, p. 5–40, 2013.
- LAYRARGUES, P. P. O Cinismo da Reciclagem. In: LOUREIRO, F.; LAYRARGUES, P. P.; CASTRO, R. (Eds.). **Educação Ambiental: repensando o espaço da cidadania**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 179–220.
- LEAL, L. As desonerações tributárias concedidas ao setor privado e seus impactos sobre os trabalhadores. **Brasil de Fato**, 15 jan. 2015.
- LENIN, V. I. **Imperialismo: fase superior do capitalismo**. São Paulo: Global, 1991.
- LESSA, C. Finsocial – A distorção autoritária da proposta do PMDB. **Fundação Pedroso Horta**, n. 3, 1982.
- LIMA, D. V. DE; WILBERT, M. D.; PAULO, E. O Impacto do Fator Previdenciário nos Grandes Números da Previdência Social \*. **Revista Contabilidade e Finanças**, v. 23, n. 59, p. 128–141, 2012.

- LUCENA, E. DE. Marina Silva faria governo menos estatizante que Dilma, diz Eduardo Giannetti. **O Estado de São Paulo**, 23 out. 2013.
- LUXEMBURGO, R. **A acumulação de capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo**. São Paulo: Abril, 1984.
- MACIEL, M. Compromisso com a nação. **Revista de Informação Legislativa**, v. 47, n. 187, p. 9–20, 2010.
- MALLOY, J. M. Previdência Social e Classe Operária no Brasil (notas de pesquisa). **Estudos Cebrap**, n. 15, p. 116–131, 1976.
- MANDL, A. **judicialização dos conflitos coletivos de trabalho: uma análise das greves julgadas pelo TST nos anos 2000**: Dissertação de mestrado. Campinas: IE-Unicamp, 2014.
- MARIUTTI, E. B. **Violência , capitalismo e mercadorização da vida**: Textos para discussão. Campinas: IE-Unicamp, 2014a.
- MARIUTTI, E. B. **Notas sobre o pensamento de Hayek: seleção cultural, complexidade, emergência e tradição**: Textos para discussão (TD 246). Campinas: IE-Unicamp, 2014b.
- MARSHALL, T. H. **Social Policy in the Twentieth Century**. Londres: Hutchinson University Library, 1975.
- MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- MATTOS, C. **Análise do Plano Brasil Maior**: Nota Técnica. Brasília: Consultoria Legislativa, 2013.
- MATTOSO, J. **A Desordem do Trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.
- Memorandum of the War Cabinet W.P. (42) 547. Social Insurances and Allied Services: Summary of Report by Sir William Beveridge. **The National Archives, Catalogue Reference: cab/66/31/27**, n. c, 25 nov. 1942.
- MERCADANTE, O. A. “ O Partido Sanitário .” **Boletim do Instituto de Saúde**, n. Especial 20 anos do SUS, p. 10–12, 2008.
- MESA-LAGO, C. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2007.
- MODELSKI, G. **Long Cycles in World Politics**. Seattle: University of Washington Press, 1987.
- MORHY, L. (ED.). **Reforma da Previdência em Questão**. Brasília: UnB, 2003.
- MPS/DATAPREV. Suplemento Histórico (1980 a 2011). **Anuário Estatístico da Previdência Social**, v. 6, p. 1–178, 2011.
- O Documento dos Oito. **Veja**, p. 79–84, 15 jul. 1978.

OECD. **The welfare state in crisis: an account of the Conference on Social Policies in the 1980s**. Paris: OECD, 1981.

ORWELL, G. **Homenaje a Cataluña**. Madrid: Editorial El País, 2003.

PAIVA, L. H.; ANSILIERO, G. A Desoneração da Contribuição Patronal sobre a Folha de Pagamentos - Uma solução à procura de problemas. **Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)**, n. 32, p. 9–36, 2009.

PAULANI, L. **Brasil Delivery**. São Paulo: Boitempo, 2008.

PENNAFORTE, C. **América Latina e o Neoliberalismo: Argentina, Chile e México**. Rio de Janeiro: E-papers, 2001.

PERELMAN, M. **The Invention of Capitalism: classical political economy and the secret History of primitive accumulation**. North Carolina: Duke University Press, 2000.

PINHEIRO, V. DE C. Reforma da Previdência: uma perspectiva comparada. In: GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G. DOS; URANI, A. (Eds.). **Reformas no Brasil: balanço e agenda**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

POLANYI, K. **A Grande Transformação**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POLANYI, K. Nossa Obsoleta Mentalidade de Mercado. In: **A Subsistência do Homem e Ensaio Correlatos**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012. p. 209–227.

PREVIC - SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. **Estatística Trimestral – Dezembro/2013**. Brasília: Previc, 2013.

RAIMUNDO, L. DA C. **O Papel dos Fundos de Pensão na Reconstrução Industrial e da Infra-Estrutura Urbana Brasileira no Século XXI**. Campinas: Unicamp, 2002.

RÁO, E. M. **Tempo de trabalho no Brasil contemporâneo: o avanço da flexibilização e intensificação da jornada de trabalho**: Dissertação de mestrado. Campinas: IE-Unicamp, 2014.

RIBEIRO, A. **Previdência: terror e mortes no reino das fraudes**. São Paulo: Melhoramentos, 1990.

RIMLINGER, G. V. **Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia**. Nova Iorque: John Wiley & Sons, 1971.

SADER, E. **Quando Novos Personagens Entram em Cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970/80)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SADER, E. (ED.). **10 Anos de Governos Pós-neoliberais**. São Paulo: Boitempo, 2013.

SALLUM JR., B. **Labirintos - dos generais à Nova República**. São Paulo: Hucitec/Sociologia-USP, 1996.

SALLUM JR., B. O Brasil sob Cardoso. **Rev. Sociol. USP**, v. 11, n. 2, p. 23–47, 2000.

SALOMÃO, A.; GRINBAUM, R. “ Gasto público deveria ser limitado por uma lei ”, diz Armínio Fraga. **O Estado de São Paulo**, 13 abr. 2014.

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

SANTOS, A. L. DOS; KREIN, J. D.; CALIXTRE, A. B. (EDS.). **Micro e Pequenas Empresas: Mercado de Trabalho e Implicação para o Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2012.

SANTOS, W. G. DOS. **Cidadania e justiça social**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, F. P. **Entre a virtude e a prática**. Campinas: Mimeo, 2014.

SCHLUDI, M. **The Reform of Bismarckian Pension Systems**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005.

SCHMITT, C. **A Crise da Democracia Parlamentar**. São Paulo: Scritta, 1996.

SHONFIELD, A. **O Capitalismo Moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

SILVA, A. O. DA. A herança autoritária e o expurgo da dissidência petista. **Revista Espaço Acadêmico**2, n. 31, 2003.

SILVA, C. L. S. DA. **VEJA: O indispensável partido neoliberal**. Niterói: UFF, 2005.

SILVA, J. G. DA. A Reforma Agrária na Constituição de 1988: Uma avaliação crítica. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, n. 2, p. 14–17, 1988.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SORIA, S. **Intersecção de classe: fundos de pensão e sindicalismo no Brasil**: Tese de doutorado. Campinas: IFCH-Unicamp, 2011.

TAVARES, M. DA C.; ASSIS, J. C. DE. **O Grande Salto para o Caos**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1985.

TAYLOR, M. **From Pinochet to the Third Way: neoliberalism and social transformation in Chile**. Londres: Pluto, 2006.

TEIXEIRA, A. **O Movimento da Industrialização nas Economias Capitalistas Centrais no Pós-guerra**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/UFRJ, 1983.

TOSTA, J. G.; FRANCO, T. F. A Acumulação Primitiva no “Novo” Imperialismo – algumas contribuições de Michael Perelman e David Harvey. **Anais do 6o Colóquio Internacional Marx Engels**, 2009.

VERGARA, P. **Auge e Caída del Neoliberalismo en Chile**. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1985.

VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.

WAINWRIGHT, H. **Uma resposta ao neoliberalismo: argumentos para uma nova esquerda**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

WALLERSTEIN, I. **The Capitalist World Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

WERNECK, R. L. F. **Abertura, competitividade e desoneração fiscal**: Texto para discussão (n. 603). Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2013.

WORLD BANK. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial**. Washington: FGV, 1991.

WORLD BANK. **Averting Old Age Crisis: A World Bank Policy Research Report**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1994.

ZANGHELINI, A. N.; BRAGA JÚNIOR, F. R.; DUARTE, M. M. **Desoneração da Folha de Pagamentos: oportunidade ou ameaça**. Brasília: ANFIP, 2013.



## Anexos

### Anexo A – Seguridade Social na Constituição Original

**Descrição:** Capítulos I e II do Título VIII – “Da Ordem Social”, extraído da versão original da Constituição Federal de 1988.

**Fonte:** <http://bit.ly/constituicao-original>

**Acessado em:** 29 de julho de 2014

#### TÍTULO VIII - DA ORDEM SOCIAL

#### CAPÍTULO I - DISPOSIÇÃO GERAL

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social.

#### CAPÍTULO II - DA SEGURIDADE SOCIAL

#### SEÇÃO I - DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

*Parágrafo único.* Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;

II - dos trabalhadores;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

§ 1º As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§ 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

§ 3º A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

§ 4º A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

§ 6º As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III,

b

§ 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

## SEÇÃO II

### DA SAÚDE

*[...] Seção suprimida. [...]*

## SEÇÃO III

### DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão;

II - ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda;

III - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

IV - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

V - pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, obedecido o disposto no § 5º e no art. 202.

§ 1º Qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários.

§ 2º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

§ 3º Todos os salários de contribuição considerados no cálculo de benefício serão corrigidos monetariamente.

§ 4º Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.

§ 5º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

§ 6º A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.

§ 7º A previdência social manterá seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais.

§ 8º É vedado subvenção ou auxílio do poder público às entidades de previdência privada com fins lucrativos.

Art. 202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições:

I - aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta, para a mulher, reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal;

II - após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei;

III - após trinta anos, ao professor, e após vinte e cinco, à professora, por efetivo exercício de função de magistério.

§ 1º É facultada aposentadoria proporcional, após trinta anos de trabalho, ao homem, e após vinte e cinco, à mulher.

§ 2º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

#### SEÇÃO IV

#### DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

*[Seção suprimida]*

*[Restante do capítulo e título suprimidos]*



## **Anexo B – Regra de Cálculo das Aposentadorias por Tempo de Contribuição do RGPS**

**Descrição:** Regra de cálculo de aposentadorias do RGPS, na modalidade por tempo de contribuição que abrange a grande maioria dos benefícios do INSS. Há outras modalidades de aposentadoria (por idade, especiais, etc.).

**Fonte:** Sítio do Ministério da Previdência Social <<http://www8.dataprev.gov.br/e-aps/servico/347>>.

### *Valor Aposentadoria por Tempo de Contribuição*

Será aplicado para fins de cálculo do valor do benefício com o direito implementado a partir da Lei 9876 (29/11/99) até a data de hoje:

- média dos 80% maiores salários de contribuição desde a competência julho/1994 até a data de entrada do requerimento, aplicando fator previdenciário;
- o fator previdenciário será calculado considerando-se a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar, segundo a fórmula:

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left[ 1 + \frac{(Id + Tc + a)}{100} \right]$$

Es = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria

Tc = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria

Id = idade no momento da aposentadoria

a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31.fator previdenciário

A aposentadoria proporcional segue o mesmo cálculo, incidindo as seguintes porcentagens, além do fator previdenciário:

- 70% aos 25 anos de contribuição (mulher) e 30 anos (homem);
- de 75% a 95% entre 26 e 29 anos de contribuição (mulher) e entre 31 e 34 anos de contribuição (homem).

### *Atenção!*

Se o segurado contar com menos de 60% (sessenta por cento) de contribuições, no período decorrido de julho de 1994 até a presente data, o divisor a ser considerado no cálculo da média aritmética simples será sempre 60% (sessenta por cento).

Contando o segurado com 60% (sessenta por cento) a 80% (oitenta por cento) de contribuições no período decorrido de julho de 1994 até a presente data, utilizar como divisor o percentual correspondente ao total de contribuições.

Caso não haja contribuições depois de julho de 1994 (Período Básico de Cálculo - PBC) o valor do benefício será de um salário-mínimo.