

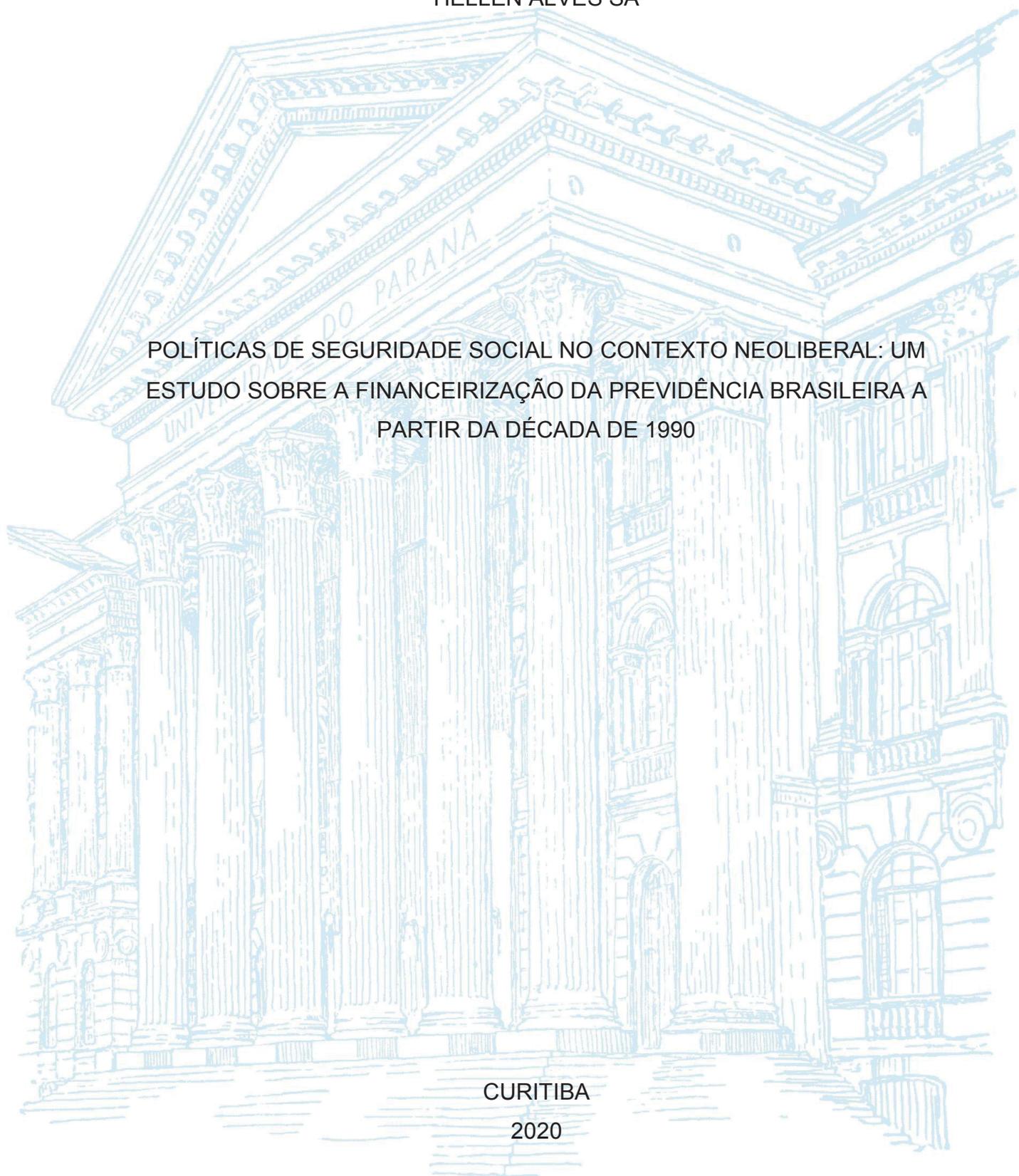
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

HELLEN ALVES SÁ

POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL: UM  
ESTUDO SOBRE A FINANCEIRIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA A  
PARTIR DA DÉCADA DE 1990

CURITIBA

2020



HELLEN ALVES SÁ

POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL: UM  
ESTUDO SOBRE A FINANCEIRIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA A  
PARTIR DA DÉCADA DE 1990

Dissertação apresentada como requisito parcial à  
obtenção de título de Mestre em Políticas Públicas, no  
Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de  
Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do  
Paraná.

Orientador: Prof.º Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto

CURITIBA

2020

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)  
Bibliotecário: Eduardo Silveira – CRB 9/1921

Sá, Hellen Alves

Políticas de seguridade social no contexto neoliberal: um estudo sobre a financeirização da previdência brasileira a partir da década de 1990 / Hellen Alves Sá. – 2020.

112 p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas.

Orientador: Fabiano Abranches Silva Dalto.

Defesa: Curitiba, 2020.

1. Política pública. 2. Seguridade social. I. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. II. Dalto, Fabiano Abranches Silva. III. Título.

CDD 368.4



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS -  
40001016076P0

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **HELLEN ALVES SÁ**, intitulada: **POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL: UM ESTUDO SOBRE A FINANCEIRIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA A PARTIR DA DÉCADA DE 1990**, sob orientação do Prof. Dr. **FABIANO A. S. DALTO**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.

A outorga do título de Mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 21 de Fevereiro de 2020.

  
FABIANO A. S. DALTO  
Presidente da Banca Examinadora

  
CHRISTIANE SENHORINHA SOARES  
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE)  
(POR VIDEO CONFERENCIA)

  
DEMIAN CASTRO  
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Aos meus pais, grandes incentivadores  
mesmo distantes fisicamente.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente aos meus pais, por acreditarem em mim e me apoiarem em todos os momentos, pela sensibilidade em entender que meus sonhos estavam a muitos quilômetros de distância e ainda assim suportarem a saudade em prol da minha felicidade.

Ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Paraná, pela oportunidade de aperfeiçoamento acadêmico.

À CAPES pelo suporte financeiro, pois a bolsa foi de grande relevância para a realização do mestrado e pesquisa.

Agradeço especialmente ao Professor Fabiano Dalto pela orientação, pelos ensinamentos durante esse período, por me mostrar diferentes caminhos e não me limitar academicamente, por me guiar nesse universo das políticas públicas de Previdência Social

À Professora Christiane Campos, amorosamente chamada de Linda, que me ensinou o caminho das pedras e acompanha meu crescimento acadêmico, por ser minha inspiração de profissional. Agradeço pela amizade, pelas conversas, pelos conselhos, pelos cafés na ADUFS e por ficar acordada comigo até tudo estar pronto mesmo distante.

Aos amigos que conquistei durante esse período e que levarei sempre comigo: Lisandra Matos, Andressa Radaelli, Nicole Figueiredo, Almir da Silva. A presença de vocês deu outro sentido ao mestrado.

À família Pacheco Perbiche, por me acolherem incondicionalmente e me apoiarem nesse processo. Agradeço por, mesmo longe de casa, vocês se tornarem minha família.

Ao Matheus Perbiche, meu grande amor e parceiro, que mesmo em meio ao processo isolado de escrita, foi paciente e compreendeu meu momento. Agradeço por me apoiar tanto, por ser um ótimo crítico construtivo, pelos seus conselhos e correções, sem eles não seria possível. Agradeço por dar outro sentido a minha mudança de cidade.

## RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar as políticas de Seguridade Social, em especial, as de Previdência Social do Brasil. Pretende-se não somente discutir a própria idéia de seguridade social e a estrutura onde se insere como política pública, mas também analisar a dinâmica da relação capital/trabalho, e as tendências que vêm assumindo as políticas sociais diante a dominação financeira. No Brasil, o processo de construção das políticas de seguridade social e previdência social tiveram início com a promulgação da Constituição de 1988, num contexto de desmonte das políticas de *Welfare* no mundo. Posteriormente, a Constituição passou por diversas reformas que alterou seu caráter de seguridade social. Tais reformas utilizam como principal argumento, a insustentabilidade financeira do atual regime, o que tornaria a Previdência um sistema deficitário. Os debates sobre esta temática voltam ao centro da disputa política brasileira devido às constantes reformas principalmente a referida como Nova Previdência (Proposta 06/2019 e depois de aprovada virou E.C. 103/2019). A atual reforma traz, em linhas gerais, a alegação da inviabilidade da previdência pública. O envelhecimento da população, o *déficit* previdenciário e os altos custos sociais são algumas das justificativas para a aprovação dessas reformas, com o discurso de que tais medidas e a transição para o Regime de Capitalização trarão de volta o crescimento vigoroso da economia amparado nas expectativas favoráveis do mercado. Em termos metodológicos, o estudo se alicerça na pesquisa bibliográfica e no levantamento e análise de dados secundários de múltiplas fontes. Foram pesquisados dados financeiros, demográficos, dados referentes ao resultado previdenciário, dentre outros, que possibilitaram uma melhor visão do retrato da Previdência Social do Brasil. Os resultados evidenciam que o desmonte da Seguridade Social, nada mais é que o retorno a lógica do Seguro Social, liberal- individualizante, pelo fortalecimento neoliberal. A atual reforma no Brasil segue no mesmo caminho, pois propõe, apesar de reprovação populacional, a transição para o Regime de Capitalização, além do enorme desprezo pela Constituição de 1988 e pelas fontes de recursos direcionadas para Previdência Social.

Palavras-chave: *Welfare State*. Reforma da Previdência Social. Neoliberalismo. Financeirização.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the Social Security policies, especially those of Social Security in Brazil. It is intended not only to discuss the very idea of social security and the structure in which it is inserted as public policy, but also to analyze the dynamics of the capital / labor relationship, and the trends that social policies have been assuming in the face of financial domination. In Brazil, the process of building social security and social security policies began with the promulgation of the 1988 Constitution, in a context of dismantling Welfare policies in the world. Subsequently, the Constitution underwent several reforms that altered its social security character. Such reforms use as main argument, the financial unsustainability of the current regime, which would make Social Security a deficit system. The debates on this theme return to the center of the Brazilian political dispute due to the constant reforms, mainly the one referred to as Nova Previdência (Proposed PEC. 06/2019 and after approval became E.C. 103/2019). The current reform brings, in general lines, the claim of the infeasibility of public pension. The aging of the population, the social security deficit and high social costs are some of the justifications for the approval of these reforms, with the discourse that such measures and the transition to the Capitalization Regime will bring back the vigorous growth of the economy supported by favorable expectations from the market. In methodological terms, the study is based on bibliographic research and the survey and analysis of secondary data from multiple sources. Financial and demographic data, data related to social security results, among others, were researched, which enabled a better view of the Social Security portrait in Brazil. The results show that the dismantling of Social Security, is nothing more than a return to the logic of Social Security, liberal-individualizing, due to the neoliberal strengthening. The current reform in Brazil follows the same path, because it proposes, despite population disapproval, the transition to the Capitalization Regime, in addition to the enormous disregard for the 1988 Constitution and for the sources of resources directed to Social Security.

Keywords: Welfare-State. Social Security Reform. Neoliberalism. Financialization.

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - MODALIDADE DE BENEFÍCIOS EM PAÍSES SELECIONADOS.....	20
QUADRO 2 - SÍNTESE DA CATEGORIZAÇÃO DO WELFARE STATE DE ALBER (1986).....	26
QUADRO 3 - CRONOGRAMA HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL .....	50
QUADRO 4 - DEMONSTRATIVO DAS MODIFICAÇÕES NA LEI 8.213 DE 24/07/1991 DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	56
QUADRO 5 - VANTAGENS E DESVANTAGENS DOS REGIMES DE REPARTIÇÃO E DE CAPITALIZAÇÃO.....	80
QUADRO 6 - MUDANÇAS NAS REGRAS BÁSICAS PARA CONCESSÃO DE APOSENTADORIA (PEC 06/2019).....	90

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - ESTRUTURA DO SISTEMA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	47
FIGURA 2 - ESTOQUE MUNDIAL DE ATIVOS FINANCEIROS E RENDA REAL MUNDIAL (PIB) – US\$ TRILHÕES .....	67
FIGURA 3 - FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO (% DO PIB) .....	69
FIGURA 4 - PRINCIPAIS INVESTIDORES INSTITUCIONAIS .....	70
FIGURA 5 - TAXA DE FINANCEIRIZAÇÃO E TAXA DE ACUMULAÇÃO DO CAPITAL FIXO – BRASIL (1970 – 2015).....	99

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - RENÚNCIAS DE RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS – 2015-2019 – BRASIL (R\$MILHÕES).....	94
TABELA 2 - RESULTADO PREVIDENCIÁRIO A PARTIR DO CALCULO DO GOVERNO – BRASIL (R\$ MILHÕES) .....	95

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - PERCENTUAL DE ENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS - 2008 - 2019	74
GRÁFICO 2 - COMPROMETIMENTO DA RENDA COM PAGAMENTO DE JUROS .....	75
GRÁFICO 3 - QUANTITATIVO DOS BENEFÍCIOS DO RGPS (URBANO E RURAL) - OUTUBRO DE 2019 - BRASIL .....	89
GRÁFICO 4 - VALOR DA APOSENTADORIA NAS REGRAS ATUAIS E NAS REGRAS DA PEC 06/2019 (EM R\$) .....	91
GRÁFICO 5 - RECEITAS, DESPESA E RESULTADOS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL (R\$ MILHÕES) - BRASIL .....	92
GRÁFICO 6 - DRU: CAPTURA DE RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL – BRASIL (R\$.....	93
GRÁFICO 7 - QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS DO RGPS POR FAIXA DE VALOR DO BENEFÍCIO – BRASIL – 2018.....	96
GRÁFICO 8 – PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO DE 50 ANOS OU MAIS NA POPULAÇÃO TORAL (2014-2050) – BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS .....	97
GRÁFICO 9 - ESTIMATIVA DE EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA – BRASIL.....	98

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	12
2.	CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE BEM-ESTAR SOCIAL.....	16
2.1.	<i>WELFARE STATE</i> : CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E TIPOLOGIAS.....	24
2.2.	POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO NEOLIBERAL: SEGURIDADE SOCIAL <i>VERSUS</i> SEGURO SOCIAL .....	30
2.3.	TRANSFORMAÇÕES DOS PARADIGMAS DAS POLÍTICAS DE BEM-ESTAR SOCIAL.....	35
3.	O PROCESSO HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL .....	40
3.1.	CONSTITUIÇÃO DE 1988: (DES)CONSTRUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL .....	51
3.2.	AS CONTRARREFORMAS NEOLIBERAIS .....	55
4.	PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	62
4.1.	TRANSFORMAÇÕES NAS ESTRUTURAS FINANCEIRAS.....	62
4.2.	CANAIS DE TRANSMISSÃO DA FINANCEIRIZAÇÃO .....	67
4.2.1.	<i>O Efeito da Financeirização sobre Decisões de Investimento .....</i>	<i>68</i>
4.2.2.	<i>O Efeito da Financeirização sobre Consumo das Famílias .....</i>	<i>72</i>
4.2.3.	<i>O Efeito da Financeirização na Distribuição de Renda .....</i>	<i>76</i>
4.3.	PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	77
4.3.1.	<i>Regimes de Previdência Social: Repartição versus Capitalização .....</i>	<i>78</i>
4.3.2.	<i>Desmistificando o Regime de Capitalização.....</i>	<i>82</i>
4.4.1.	<i>Nova “Providência”: A Reforma como Salvação do Brasil .....</i>	<i>86</i>
4.4.2.	<i>Mudanças nas Regras Básicas para Concessão de Aposentadoria.....</i>	<i>88</i>
4.4.3.	<i>Déficit da Previdência Social .....</i>	<i>92</i>
4.4.4.	<i>A Questão Demográfica.....</i>	<i>97</i>
5.	CONCLUSÕES.....	101
	REFERÊNCIAS .....	105

## 1. INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objetivo analisar as políticas de Seguridade Social Brasileira a partir de um dos seus eixos estruturantes – a Previdência Social. Busca-se não somente discutir a própria idéia de seguridade social e a estrutura onde se insere como política pública, mas também analisar as tendências que vêm assumindo as políticas sociais diante a dominação financeira.

A lógica da Seguridade Social surge com os *Welfare States*, nos diversos contextos históricos de enfrentamento no pós-Segunda Guerra. Os ideias de universalidade, solidariedade, equidade e democracia, pautados por políticas keynesianas, são elevados nesse período. No Brasil, numa perspectiva de aproximação com as políticas de *Welfare State*, tem-se a Carta Constitucional de 1988 – que resultou no processo de redemocratização do país após 24 anos de regime ditatorial.

No entanto, a partir da década de 1970, com o fortalecimento do projeto neoliberal, o cenário mundial se modifica. As políticas sociais do Estado nos moldes keynesianos apoiadas no pleno emprego, nos serviços sociais universais, na extensão dos direitos de Seguridade Social, já não mais correspondem às demandas do capital, que atualmente defende um padrão de políticas seletivas e de seguro capitalizado.

A adesão do Governo Brasileiro ao modelo neoliberal de políticas sociais ocorre por meio de reformas, sendo a da previdência social a que tomou e toma maiores proporções. Desde a década de 1990, as reformas previdenciárias são direcionadas para desonerar o Estado, minimizar a sua intervenção e promover uma ampla articulação com o mercado. Dessa forma, existe o constante movimento em destruir as bases da Seguridade e fortalecer o Seguro Social.

A lógica do Seguro, mais inserida na seletividade, tem sua concepção na Alemanha bismarckiana do fim do século XIX, e a lógica da Seguridade, muito mais distributiva, seria um desenvolvimento da lógica beveridgeana na Inglaterra do pós-guerra (Boschetti, 2006).

Diante das pressões em desarticular a Seguridade Social, este tema torna-se objeto de importantes discussões em torno de sua permanente reestruturação. Atualmente, no Brasil, os debates sobre esta temática voltam ao centro da disputa

política devido às constantes reformas, em especial a atual Reforma da Previdência Social (E.C 103/2019).

Em linhas gerais a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 06/2019) que resultou na reforma alegava a inviabilidade da previdência pública. O envelhecimento da população, o *déficit* previdenciário e os altos custos sociais e trabalhistas foram algumas das justificativas para a aprovação da reforma, com o discurso de que tais medidas trarão de volta o crescimento vigoroso da economia, amparadas nas expectativas favoráveis do mercado. Os reformistas têm como solução a transferência para o Regime de Capitalização Individual, pautado pelo mercado financeiro.

No que tange ao aporte teórico, esta Dissertação se baseia na abordagem keynesiana, em razão do objeto de estudo – Previdência Social – ser uma política de Estado no Brasil. Dessa forma, entende-se que em momentos de crise econômica, o Estado é capaz de orientar a economia ao pleno emprego. Tal como mitigar os problemas econômicos e sociais inerentes as economias monetárias por meio de instrumentos remuneratórios, como uma política de tributação progressiva para eliminar a renda desigualmente distribuída na sociedade (KEYNES, 1983).

Apesar de entender que a sociedade é um conglomerado de forças entre trabalhadores e capitalistas, em que ora um lado pesa mais, ora pesa menos. Dessa forma, o Estado ora cede de um lado, ora cede de outro por pressões das classes. Como exemplo, as conquistas sociais a partir do final do século XIX, por constantes lutas, pressões e organizações da classe trabalhadora. E, atualmente, com o fortalecimento dos capitalistas, se ampliam as políticas em prol da dominação financeira, em detrimento do poder de barganha dos trabalhadores.

Além da perspectiva histórica, outro fundamento da análise foi o debate teórico sobre Capitalização como solução da “Crise” da Previdência, devido ao efeito demográfico. Para isso, utilizou-se teóricos com Barr (2000), Wray (2000) e Eatwell (2012), no intuito de elucidar sobre o papel do planejamento para lidar com as pressões demográficas no âmbito mundial.

No que se refere ao método, o estudo adotou a dialética. No entendimento que esse componente possibilita captar, detalhadamente, as articulações dos problemas em estudo, analisar as evoluções, rastrear as conexões sobre os fenômenos que os envolvem (PIRES, 1997). O presente método afirma que a

realidade concreta é uma unidade diferenciada e especificamente contraditória (ALVES, 2010). Neste caminho lógico, permite refletir sobre a realidade partindo do empírico e, por meio de abstrações, chegar ao concreto. Assim, buscou-se sair da aparência dos fenômenos para alcançar a essência dos mesmos.

Em relação à metodologia, esta Dissertação utilizou como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica, por meio da qual se fez o resgate histórico sobre os processos de construção da Seguridade Social, em âmbito mundial e nacional, bem como as especificidades históricas da Previdência no Brasil. Também se utilizou fontes bibliográficas para discutir o avanço da financeirização nas políticas sociais. Outro procedimento adotado foi o levantamento e análise de dados que serviu de base para estatística descritiva, possibilitando a análise da estrutura da Previdência Social do Brasil.

A Dissertação estrutura-se em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo retrata a discussão acerca da construção da seguridade social, com base na visão de teóricos da ciência econômica e da proteção social de diversas correntes ideológicas a partir do século XIX, passando pelo contexto do *Welfare State* da primeira metade do século XX e, em especial, os efeitos nefastos sobre a Previdência Social Pública, promovidos pelo neoliberalismo globalizado que varre o mundo desde as duas últimas décadas do século XX.

O segundo capítulo sintetiza o processo histórico da Previdência Social no Brasil. Para entender essa trajetória foi delimitado dois momentos: o primeiro, com abordagem histórica desde 1835 – ano da criação do primeiro Montepio, estes foram instituições que, pelo pagamento de cotas, cada membro adquire o direito de, por morte, deixar pensão – até a Constituição de 1988. Percorrendo dentro desse recorte, a Lei Eloy Chaves, datada de 24 de janeiro 1923, considerada como marco oficial de implantação da Previdência Social no Brasil. A referida lei dava a garantia de aposentadorias e pensões aos empregados das estradas de ferro.

O segundo momento refere-se aos processos após a Constituição de 1988 – marco do novo regime democrático e da universalização da previdência social no país, após 34 anos de regime ditatorial – até os dias atuais. Percorrendo as diversas contrarreformas durante esse período, sem perder de vista a influência das reivindicações sociais e o efeito do modelo neoliberal. Tais efeitos inibiram a implantação integral das conquistas contidas no texto constitucional de 1988, assim como, por via de Emenda Constitucional promoveram graves alterações que

desconstruíram e fragilizaram pilares importantes da estrutura da Previdência Social. Já no terceiro capítulo busca-se entender as questões que envolvem o fortalecimento da financeirização e como esse processo acaba atingindo as políticas de Previdência Social no Brasil. Para isso, primeiramente, faz-se necessário uma breve discussão sobre as transformações das estruturas financeiras, no intuito de compreender a dominação das finanças em diversos segmentos, inclusive nas políticas sociais. Bem como os efeitos nas decisões de investimento, no consumo das famílias e na distribuição de renda, que afetam de forma substancial as famílias e firmas.

Mediante esse conhecimento, parte-se para as especificidades dos Regimes de Previdência: O Regime de Repartição – esquema público que transfere obrigatoriamente rendimentos da força de trabalho ocupada para a parcela de idosos da população, em termos correntes – e o Regime de Capitalização, tipicamente do setor privado em que o indivíduo poupa durante a vida, adquirindo um estoque de ativo financeiro que pode ser utilizado no futuro para compra de bens e serviços.

A partir dessas distinções e compreensões, o estudo se aprofunda nas particularidades da atual Previdência Brasileira e na análise dos argumentos que compõem a Proposta da Nova Previdência (PEC. 06/2019), que após aprovada se transformou na Emenda Constitucional 103/2019. Esta anunciada pelo governo como a salvação do Brasil, que aponta dentre outras coisas, o Regime de Capitalização como solução para o crescimento do país. Ademais, analisam-se as mudanças propostas, e recentemente aprovadas pelo Senado, para concessão de aposentadorias; o déficit previdenciário; e o efeito demográfico.

Por fim, as considerações finais, em que se ressalta, dentre outras coisas, o enorme desprezo pela Constituição de 1988 e pelas fontes de recursos direcionadas para Previdência Social. Quanto ao efeito demográfico, conclui-se que é um evento mundial e um desafio independente de qual forma for financiada a Previdência. Além, dos enormes riscos de um Regime de Capitalização no Brasil, em função da profunda desigualdade social e heterogeneidade regional, bem como as diferenças do mercado de trabalho, entre outros aspectos.

## 2. CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE BEM-ESTAR SOCIAL

A história de todas as sociedades até agora tem sido apoiada em antagonismo entre classe dominante e classe dominada. A sociedade capitalista, em particular, é definida entre a classe dominante capitalista e classe dominada trabalhadora. Mas, para que uma classe possa ser dominada, é necessária a garantia das condições para sua sobrevivência. No capitalismo, o trabalhador tem como único meio de sobrevivência a venda de sua força de trabalho. A classe capitalista, precisa que o trabalhador disponha sua força de trabalho como uma mercadoria outra qualquer e sem nenhuma outra subordinação, para transformar dinheiro em capital. Dessa forma, a condição de existência do capital é a classe trabalhadora. Já o do capitalista, é a concentração de riqueza, a formação e a multiplicação do capital (MARX; ENGELS, 2008).

Tendo em vista essa discussão, sabe-se que, no capitalismo, a classe trabalhadora é forçada a se vender diariamente e por isso, expõe-se a todas as vicissitudes da concorrência e turbulências do mercado. Em busca de melhores condições de vida, a classe trabalhadora luta contra toda exploração que sofre diariamente. De tempos em tempos os trabalhadores saem vitoriosos e a união crescente dessa classe possibilitou em alguns momentos da história conquistas no campo social.

Ainda assim todas essas conquistas, em especial, as políticas de proteção social são intrínsecas ao processo de trabalho. Dessa maneira, o lumpemproletariado<sup>1</sup> por não estar inserido nos processos de trabalho fica, conseqüentemente, desprotegido de políticas de proteção social. Não obstante, aos que detêm trabalho, a proteção social é seletiva e vincula o seu direito à uma contribuição prévia. Sendo assim - e como estamos lidando com projeções - cabe o questionamento: como os trabalhadores sobreviverão quando lhes faltarem forças, capacidade ou emprego para trabalhar? Como serão asseguradas as mínimas condições de vida para a classe trabalhadora?

Ao longo dos últimos dois séculos a classe trabalhadora lutou para estabelecer um mínimo de condições de vida após a aposentadoria. Entretanto, nas

---

<sup>1</sup> Marx (1852) refere-se ao lumpemproletariado, termo que traduz o alemão lumpenproletariat, como “o lixo de todas as classes”, “uma massa desintegrada”, que reunia “indivíduos arruinados e aventureiros egressos da burguesia, vagabundos, soldados, desmobilizados, malfeitores recém-saídos da cadeia (...) batedores de carteira, rufiões, mendigos” e etc (BOTTOMORE, 2001)

condições históricas correntes da luta de classes no capitalismo, os trabalhadores não têm conseguido manter as conquistas do passado e tem perdido uma série de direitos que assegura sua sobrevivência fora da condição de trabalhadores. Dessa forma, para entender o hoje, faz-se necessário analisar a construção das políticas sociais no tempo.

Na Inglaterra, a partir das últimas décadas do século XVIII, a instauração do capitalismo constituiu o aspecto mais inédito do seu processo, a pauperização massiva da população trabalhadora. Apesar de serem antigas as desigualdades entre camadas sociais, a partir do sistema capitalista tem-se uma nova dinâmica da pobreza, pois pela primeira vez o crescimento da pobreza aumentava proporcionalmente ao aumento da capacidade social de produzir riqueza. Tanto mais a sociedade se revelava progressivamente capaz de produzir mais bens e serviços, como também aumentava o contingente de seus membros que não tinham acesso efetivo a tais bens e serviços produzidos (NETO, 2001).

Diante desse e tantos outros aspectos do capitalismo, as condições de trabalho e vida dos trabalhadores se deterioraram e cada vez mais aumentava a pauperização. De acordo com Gentil (2006), dentre os que detêm trabalho, a situação também não é favorável, pois não possuem nenhum tipo de amparo como assistência médica, aposentadorias e pensões. No século XIX, são fatores como a degradação da condição humana, a permanente ameaça de desemprego, a concentração do operariado nos centros urbanos e as revoltas por melhor estado de vida; que formam a conscientização política e a organização dos trabalhadores. Estes percebem-se como força política, e assim, se manifestam por meio dos movimentos reivindicatórios e as greves.

As injustiças econômicas e a precarização da condição humana foram decisivas para que os trabalhadores adotassem ideias revolucionárias e buscassem formas de organização social e políticas alternativas, tornando-se sensíveis às propostas de um novo modelo de Estado e sociedade. Sendo assim, é importante evidenciar que somente a partir da luta de classes que essas mudanças foram implementadas (ARAÚJO, 2004).

Movimentos como o ludismo e o cartismo na Inglaterra no século XIX; e as greves de 1888 a 1892, entre outros, passaram a preocupar as classes dominantes europeias, estes começaram a pressionar os governos para que reavaliassem seus

métodos no trato dos problemas sociais da doença e da pobreza. Como medida, o Estado e as entidades filantrópicas e religiosas passaram a exercer o controle social dos excluídos, por meio da promulgação de leis e atendimento das necessidades básicas a esses trabalhadores (GENTIL, 2006).

A partir dessas tensões e reivindicações dos trabalhadores que, para Neto (2001), o pauperismo surge como questão social. Segundo o autor, durante a primeira metade do século XIX, os protestos tomaram dimensões maiores e configuraram uma real ameaça às instituições sociais existentes, e é justamente com base nessa perspectiva efetiva de desmoronamento da ordem burguesa que o pauperismo designou-se como questão social. O autor (2001, p. 45) ainda afirma, a partir da leitura de Marx, que “a questão social é constitutiva do desenvolvimento capitalista”.

Segundo Araújo (2004), o sistema capitalista e sua defesa do individualismo, livre mercado e busca desenfreada de maximização de lucros produzem graves problemas sociais que interferem no processo de acumulação de capital. Para Cornwall & Cornwall (2003), esse cenário só se altera com a ascensão dos partidos trabalhistas socialistas e movimentos de sindicatos que, no início do século XX, passaram a determinar o poder político em favor do trabalho nas economias capitalistas. A classe trabalhadora tornou clara suas demandas para o governo, à princípio com exigências a respeito do direito de formar sindicatos e melhores condições de trabalho, como a redução de carga horária de trabalho e a distribuição mais justa dos benefícios do capitalismo e na necessidade de seguro contra as vicissitudes do mercado.

A classe trabalhadora entendeu que a votação e a união no âmbito político se tornariam os meios para conseguir seus objetivos. Assim, a adesão aos partidos políticos de esquerda - comunistas, socialistas e trabalhistas - aumentaram rapidamente.

Durante a Primeira Guerra Mundial, as manifestações dos trabalhadores eram evidentes em diversos lugares: na Rússia, os comunistas haviam tomado o poder em 1917, houve greves na França, no Reino Unido e nos EUA, as fábricas foram ocupadas na Itália, e os regimes existentes foram substituídos na Áustria e Alemanha. Já a Europa, nos primeiros anos do pós-Primeira Guerra Mundial, se apresentava num momento de ruptura social e econômica, com novas fronteiras, exércitos desmobilizados e pessoas deslocadas que procuraram trabalho quando a

produção em tempo de guerra cessou (CORNWALL, CORNWALL, 2003).

Para evitar que a luta dos trabalhadores resultasse em confrontos definitivos entre capital e trabalho, os governos foram levados a fazer algumas concessões à classe trabalhadora e, conseqüentemente, o Estado teve que ampliar suas funções para articular garantias econômicas e sociais em torno das relações de produção e possibilitar a manutenção das condições gerais da acumulação capitalista. Para os autores supracitados, essas demandas por intervenção do governo são uma demonstração não apenas da extensão da organização e propósito dos trabalhadores, mas de uma mudança de pensamento sobre a capacidade e dever dos governos para gerenciar a economia.

Houve um novo direcionamento quanto às políticas de proteção social, a Inglaterra como outros países desenvolvidos foram forçados a mudar seus métodos de tratamento da pobreza e impulsionaram medidas de política social em direção ao seguro social. Passou-se do seguro social voluntário – em que as associações eram mantidas por contribuições dos associados para suprir as necessidades básicas daqueles que foram atingidos por doenças, velhice ou morte – para o seguro social obrigatório, por meio de políticas de Estado. Inclusive, este tipo de seguro foi o principal instrumento de sustentação material do Estado nos primeiros anos do século XX (ARAÚJO, 2004).

Foi no interior do capitalismo liberal, que se originaram as primeiras medidas de proteção social pública. Na Alemanha, a partir da sua Unificação em 1871, durante o governo do chanceler Otto von Bismarck, foi dado o início ao estabelecimento do seguro social obrigatório, abrangendo trabalhadores da indústria e do comércio. Este projeto incluía pensões por idade, invalidez e morte, cobertura para doença e maternidade, cobertura para acidentes de trabalho e, mais tarde, seguro-desemprego. A legislação social estabelecida neste governo teve o importante efeito político de neutralizar as investidas da social-democracia, naquele momento (GENTIL, 2006).

Conforme Boschetti (2006), o modelo bismarckiano assegurava aos trabalhadores que tinham contribuído diretamente com o governo, e o montante das prestações era proporcional à contribuição efetuada, o que implica na lógica do seguro, pois o acesso ao benefício está condicionado à uma contribuição direta anterior; quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de

salários, ou seja, um esquema tripartite composto pelo Estado, capital e cidadão; e colocava o Estado como responsável por seu cumprimento.

De acordo com Araújo (2004), desde 1870, na Inglaterra, o campo dos direitos sociais tinha avançado mais que em qualquer outro país. O Estado Inglês encaminhou diversas políticas com olhar para as questões sociais e sendo ressaltadas em normas constitucionais, como em educação básica universal, pública e compulsória. Implementou uma legislação fabril com proteção para mulheres e crianças, entre outras ações.

A partir das constantes lutas, pressões e organizações dos trabalhadores que observou-se, entre o final do século XIX e o início do século XX uma evolução de implementações de benefícios no âmbito social, como pode ser visto no quadro a seguir. O benefício para acidente de trabalho foi o primeiro a ser instituído dentre os países listados, com exceção da Dinamarca que iniciou com a pensão por velhice.

QUADRO 1 - MODALIDADE DE BENEFÍCIOS EM PAÍSES SELECIONADOS

País	Modalidade de Benefício				
	Pensões por Idade, Invalidez e Morte	Cobertura para Doença e Maternidade	Cobertura para Acidentes de Trabalho	Seguro-Desemprego	Salário-Família
Alemanha	1889	1883	1884	1927	1954
Áustria	1906	1888	1887	1920	1948
EUA	1935	1965	1908	1905	-
França	1910	1928	1898	1905	1932
Inglaterra	1908	1911	1897	1911	1945
Itália	1919	1912	1898	1919	1937
Japão	1941	1922	1911	1947	1971
Dinamarca	1891	1892	1898	1907	1952
Noruega	1936	1909	1895	1906	1946
Suécia	1913	1891	1901	1934	1947

FONTE: Adaptação do "US States Department of Health and Human Services, Social Security Programs Throughout the World". In: Araújo, 2004, p. 67.

Apesar desses ganhos no campo social, após as duas Guerras Mundiais e a crise de 1929, os problemas sociais se agravaram novamente e provocaram o aprofundamento da pobreza dos trabalhadores e o acirramento da luta de classes. Após 1929 houve um forte aumento do desemprego que reavivou o medo da instabilidade social e política, e isso resultou em alguns ganhos para o trabalho, como melhoria dos benefícios sociais rudimentares que existiam na época, e a

realização de programas de obras públicas. Portanto, os governos começaram a aceitar seu papel na parte na gestão da economia, como foi proposto pelos trabalhadores.

Importante ressaltar que em muitos países as leis se modificaram após a implementação. Exemplo disso foi a Alemanha, onde os benefícios de pensão por idade, invalidez e morte foram criados em 1889, porém o Código de Seguro Social só foi aprovado em 1911. Bem como os benefícios de cobertura para doenças e maternidade, sendo que a inclusão da maternidade, como risco aberto, só foi aprovada em 1927; dentre outras mudanças (ARAÚJO, 2004).

Na esfera política observavou-se uma crescente força da classe trabalhadora, em muitos países, o poder político dos trabalhadores foi capaz de eleger governos que alcançassem seus objetivos, como ocorreu no Reino Unido, que, em 1945, foi eleito um governo trabalhista. Mesmo quando isso não aconteceu, os governos atribuíram maior peso às reivindicações do trabalho do que em qualquer outra época no passado (CORNWALL, CORNWALL, 2003). Corroborando com esta perspectiva de análise, Araújo (2004) afirma que diante das ameaças à ordem política e tensões sociais, o Estado foi levado a realizar acordos com a classe trabalhadora, assumindo responsabilidades para com a população e criando um sistema contributivo. Nas palavras da autora:

Os efeitos das Guerras, em termos de desorganização econômica, social e política, levaram os governantes a assumir novas responsabilidades para com o bem-estar de suas populações. Os períodos de depressão econômica demarcaram a dimensão do seguro social, a internacionalização de suas propostas e a semelhança de seus conteúdos que foram influenciados pelos tratados e convenções. Desde 1919, com o Tratado de Versalhes, a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e suas convenções subsequentes, mecanismos e fatores interativos encaminham diretrizes para as políticas sociais no mundo ocidental, instituindo-se o modelo do Estado de Bem-estar Social (ARAÚJO, 2004, p. 69).

Desse modo, os trabalhadores acreditavam que o governo poderia e deveria tomar medidas para promover o bem-estar social, mas com a Segunda Guerra Mundial, o governo também demonstrou seu poder sobre o desempenho econômico. Nesse período, surgiram novas reivindicações dos trabalhadores no sentido de nacionalização e planejamento econômico no controle estatal, removendo assim o poder de decisão das empresas. De acordo com Cornwall & Cornwall (2003), as reivindicações dos trabalhadores surgiram de quatro fontes principais:

(1) das ideologias políticas dos partidos de esquerda que eles patrocinaram e apoiaram; (2) do impacto da Teoria Geral sobre o apoio do trabalho à intervenção do governo; (3) da experiência do planejamento em tempo de guerra e altos rendimentos e pleno emprego; e (4) da ampla hostilidade pública aos capitalistas retratada (com mais ou menos precisão) como fascistas, colaboradores fascistas, criminosos de guerra ou aproveitadores da guerra (CORNWALL, CORNWALL, 2003, p. 165, tradução nossa).

Segundo os autores (2003), nesse processo, uma onda de nacionalização varreu a Europa à medida que os governos assumiram setores-chave de suas economias. Tanto que em países como Reino Unido, França e Itália os governos passaram a deter entre 10% e 20% da capacidade industrial. Programas similares de propriedade estatal foram promulgados em outras economias europeias. Diante desse cenário de mudanças na relação de Estado e sociedade, Gentil (2006) afirma que, foi no pós-Segunda Guerra Mundial, que se deu a construção do *Welfare State* ou Estado de Bem-estar Social.

O Estado de Bem-estar foi construído no contexto da bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética, e foi justamente a existência simultânea de um mundo bipolar, com pressão de partidos políticos e sindicatos dos trabalhadores – exercendo papel ativo na mobilização pela solução de questões sociais – que permitiu aos países de capitalismo central adotar políticas econômicas keynesianas e sistemas de seguridade social avançados. O desemprego deixou de ser considerado um fato inevitável e passou a ser responsabilidade do governo usar a política econômica para manter a economia em pleno emprego. Buscava-se afastar, simultaneamente, dos perigos do nazi-fascismo e do comunismo na Europa, alicerçando um conjunto de medidas de política social que consolidaram o *Welfare State* e que permitiriam a reestruturação do capitalismo em suas bases hegemônicas (GENTIL, 2006).

Essa reconstrução se deu por meio do acordo social estabelecido entre os detentores de capital e de trabalho, já que existiam e existem interesses antagônicos. Os governos buscam a estabilidade política e econômica; e a restauração do prestígio nacional e do poder econômico. A classe trabalhadora quer emprego, renda decente e segurança em tempos de desemprego; e outros infortúnios. A classe capitalista, por sua vez, requer empreendimentos lucrativos, mas temem força dos trabalhadores e o radicalismo. Em alguma medida os compromissos alcançados atendiam os interesses de todas as partes (CORNWALL,

CORNWALL, 2003). Segundo os autores, as medidas que estabeleceram a reconstrução do capitalismo no século XX, foram:

Primeiro, a maioria dos governos aceitou o pleno emprego como meta. Eles também tomaram medidas para garantir que os direitos sindicais fossem claros, que a negociação coletiva fosse um processo ordenado e que as condições de emprego e os procedimentos para demissões fossem justas para o trabalho. As redes de segurança social foram melhoradas, tanto no que diz respeito aos números abrangidos como aos benefícios que poderiam ser reivindicados. Em troca desses benefícios, a mão-de-obra concordou com a contenção salarial, com aumentos de produtividade atrasados nos primeiros anos do pós-guerra para gerar lucros maiores para o investimento (CORNWALL, CORNWALL, 2003, p. , tradução nossa).

Portanto, o Estado de Bem-estar Social é marcado por uma política social que não só está profundamente associada à política econômica voltada para o crescimento, mediante regime fordista, como também comprometida com a sustentação da demanda agregada via consumo das famílias e do Estado, a partir de concepções keynesianas. O papel do Estado, neste modelo, é atingir uma sociedade mais homogênea, a partir da provisão e regulação do acesso a bens e serviços, criação de empregos e gasto social elevado. Dessa forma, o Estado de Bem-estar pode ser determinado como Estado provedor, devido ao papel que assume. Portanto, com a intervenção do Estado fortalece-se princípios de solidariedade e coesão social com base no compartilhamento de riscos sociais (LAVINAS, 2017).

Decorrências dessas mudanças no papel do Estado se deram mais veemente durante as décadas de 40 e 70 do século passado, quando houve um longo ciclo de crescimento econômico, acompanhado de aumento da produtividade do trabalho, elevação dos salários reais, redução das taxas de desemprego e aumento do consumo de massas. Período conhecido como anos de ouro ou anos gloriosos consolidado no pós-guerra sob a hegemonia americana (GENTIL, 2006).

Cornwall & Cornwall (2003) mencionam que no Reino Unido, a política keynesiana de pleno emprego foi reconhecida como *status* oficial quando todos os partidos políticos adotaram as metas estabelecidas no segundo relatório de Beveridge. Esse relatório deu origem ao primeiro sistema de proteção alinhado ao *Welfare State* e foi elaborado por William Henry Beveridge, 1º Barão de Beveridge em 1942, na Inglaterra. Conhecido como Plano Beveridge este relatório deu origem ao sistema beveridgiano de proteção social. Esse sistema seguia um modelo

assistencial, pois a proteção social têm caráter universal, ou seja, é destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo, a todos, mínimas condições sociais. O financiamento é proveniente dos impostos e a gestão é pública, estatal (BOSCHETTI, 2006).

Em síntese, observaram-se ao longo deste período grandes mudanças no trato da questão social, sobretudo na Europa, decorrentes do fortalecimento do poder da classe trabalhadora, com altos e baixos bem como da transformação e aceitação do papel de provedor do Estado. O cenário político em meio a guerras e revoluções que causaram agitação política e industrial nos principais países europeus; a depressão dos anos 1930 cristalizou medos por parte dos capitalistas e desencadeou mudanças profundas nas relações entre Estado, sociedade e economia, em favor dos trabalhadores. Perante essa quebra de paradigma, torna-se importante entender as especificidades do *Welfare State*, que serão exploradas no próximo item.

## 2.1. *WELFARE STATE*: CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E TIPOLOGIAS

De acordo com Vianna (1998), a expressão *Welfare State* foi adotada pelos ingleses no fim da Segunda Guerra Mundial nos anos 1940, com a sensação e necessidade de ter um novo mundo. A autora ainda afirma que neste novo mundo, a sociedade se solidariza com o indivíduo que sofre qualquer risco perante o mercado, sendo esse problema não mais individual e sim, uma responsabilidade pública. De forma similar, Wilenski (1975, p. 13) compreende a essência do *Welfare State* como "um padrão mínimo - garantido pelo Estado - de renda, alimentação, saúde, alojamento e instrução, assegurado a qualquer cidadão como um direito político e não como beneficência".

A categorização do *Welfare State* não é uma tarefa simples, no entanto. Para Draibe e Aureliano (1989), o sociólogo alemão Jens Alber foi quem identificou mais consistentemente as correntes que interpretam o *Welfare State*, bem como sua origem e desenvolvimento. Alber sistematiza quatro grandes modelos: os pluralistas e os marxistas, sendo que ambos se dividem em duas abordagens: funcionalistas e conflitualistas.

Na interpretação pluralista, entende-se a instituição *Welfare* como produto

geral dos processos de crescimento e diferenciação que acompanham a modernização da sociedade. Para os pluralistas funcionalistas, basicamente vinculados à tradição durkheimiana, as exigências impostas pelo aumento e generalização dos riscos consequentes dos processos de industrialização e urbanização impõe o *Welfare State*. Ao passo que os pluralistas conflitualistas, que seguem a tradição Weberiana, entendem tais políticas como expressão das demandas crescentes, alimentadas pelos processos de mobilização social e política, assinalando-se o significado dos direitos de associação, assim como a democratização do direito ao voto (DRAIBE; AURELIANO, 1989).

Para a corrente marxista, a política de *Welfare State* é um produto específico do desenvolvimento capitalista, indispensável para garantir a acumulação de capital, assim como para regular os conflitos de classe. Para os chamados marxistas funcionalistas, tais políticas são exigências do desenvolvimento econômico, diante da ameaça de crescente exploração capitalista sobre a reprodução da força de trabalho. Na sua tradução conflitualista, embora considerando as transformações estruturais, o desenvolvimento da política social é remetido antes aos protestos coletivos e à luta de classes (DRAIBE; AURELIANO, 1989). A síntese dessas abordagens e as adaptações do modelo integrado, bem como os estudiosos que compartilham das ideias de cada corrente podem ser observadas no quadro a seguir.

QUADRO 2 - SÍNTESE DA CATEGORIZAÇÃO DO WELFARE STATE DE ALBER (1986)

Modelos Pluralistas	Modelos Funcionalistas	Modelos Conflitualistas	
	Exigências sistemáticas da Industrialização (capitalista)	Integração e Controle Social	
		Sob pressão da periferia (Política Social de "baixo")	Por iniciativa do centro (Política Social do "alto")
	Tradição Dukheiminiana	Tradição Weberiana	
	Reação às novas formas de vida e aos problemas gerados pela modernização (industrialização, urbanização, diferenciação) e pelo declínio funcional dos sistemas tradicionais de seguridade. (Achinger, Wilensky, Lebeaux)	Reação à democratização a à organização dos trabalhadores. (Marshall, Hekann, Goldthorpe e George)	Reação ao declínio de legitimidade das elites. (Baier e Rimlinger)
	Modelos Integrados		
	Reação à políticas dos problemas da modernização, variável segundo a estrutura organizativa envolvida e aberta a diversas soluções, segundo as características institucionais e à estrutura organizativa do Estado. (FLORA, 1981)		
Modelos Marxistas	Tradição Marxista		
	Tutela da acumulação capitalista e tentativa do Estado de corrigir os efeitos negativos. (Ofee e Mullher)	Programas de pacificação e de controle que seguem a exasperação dos conflitos de classe. (Korpi; O'Connor, Ginsburgh)	Programas de qualificação impostos pelos interesses do Estado. (Vobrunda)
	Modelos Integrados		
O desenvolvimento capitalista cria problemas e provoca conflitos de classe favorecidos pela mobilização sindical dos trabalhadores, pela relativa autonomia do Estado e pela sua centralização (em parte devido á intensidade dos conflitos, mas, também, herdada pelo absolutismo). Tudo isso torna prováveis as reações públicas no campo social. (Gough)			

FONTE: Adaptado pela autora a partir de Draibe e Aureliano, 1989, p. 93-94

A partir dessas correntes, Vianna (1998) identifica quatro grandes hipóteses de origem e desenvolvimento do *Welfare State*. A primeira grande hipótese afirma que os sistemas de proteção social foram introduzidos no mundo contemporâneo em

função dos níveis de industrialização e urbanização alcançados por diferentes países; e sua expansão é dada de acordo com as situações de risco originadas desses processos, seja número de acidentes de trabalho ou idosos inativos e etc., a partir disso seguem o desenvolvimento de soluções adotadas pelo Estado. A segunda hipótese trata a origem das políticas de *Welfare* a partir das exigências do capitalismo, como exemplo, o caráter cíclico da produção tornar necessária a proteção ao desemprego e etc.; e o desenvolvimento dessas políticas como resultado dos efeitos negativos do processo produtivo, o que torna necessário a socialização dos custos de reprodução da força de trabalho (VIANNA, 1998).

Na terceira grande hipótese existem dois blocos de interpretação: com pressões “de baixo” e “de cima”. No primeiro caso, tem-se o exemplo da mobilização e organização operária como mecanismo originários dos sistemas de proteção e no segundo caso, as políticas são constituídas como forma de prevenção da mobilização dos trabalhadores. A autora afirma que a expansão do Estado de Bem-estar se dá na busca por legitimação, autonomização da burocracia e profissionalização dos grupos sociais envolvidos com o provimento de benefícios e serviços sociais. Finalmente, a última grande hipótese identifica como origem do *Welfare* os aspectos estruturais do processo de acumulação capitalista a fatores como consciência operária, organização sindical, autonomia relativa do Estado e disposição dos setores dominantes para efetuar alianças interclasses. Sendo seu desenvolvimento dado pela força política e organizacional da classe operária, tendo como contrapartida a maior burocratização sobre os próprios trabalhadores (VIANNA, 1998).

Diante dessa discussão, nota-se que a literatura teórica reconhece diferentes construções do *Welfare State*. Muitos autores ressaltam que existem diferentes formas do *Welfare State*, pois depende da diversidade de arranjo de políticas sociais de cada país. Nesse sentido, Esping-Andersen (1991) conclui que não existe um único caso puro ou um padrão para o Estado de Bem-Estar. Todavia, num esforço de classificar esses tipos de políticas, o autor (1991), desenvolveu uma análise a partir do critério de grau de democratização social alcançado no capitalismo, isto é, a ampliação dos direitos sociais e a desmercadorização. O autor (1991) identificou com três modalidades de *Welfare State*: liberal, conservador e social-democrata.

No que se refere ao modelo liberal, a assistência é voltada para os

comprovadamente pobres e os benefícios atendem aos de baixa renda e a classe trabalhadora ou dependentes do Estado. Este, por sua vez, tanto encoraja o mercado garantindo apenas o mínimo à população pobre, quanto subsidia esquemas privados de proteção, seguindo a lógica do seguro social. Como consequência, tem-se nesse modelo, um menor incentivo a desmercadorização e uma maior estratificação da política, pois existe uma mistura de igualdade relativa da pobreza entre os beneficiários e serviços diferenciados pelo mercado, formando assim um dualismo de classe entre ambas as camadas sociais. Os Estados Unidos é um dos países que segue esse tipo de modelo (ESPING-ANDERSEN, 1991).

As políticas de proteção social norte-americanas abrangem aposentadorias e pensões, acidente de trabalho e auxílio família. Ficam de fora políticas de saúde e seguro-desemprego. Quanto à saúde, existem dois programas seletivos: o *Medicare* - um seguro para idosos com mais de 65 anos e o *Medicaid* - serviço prestado para indigentes. Na organização administrativa norte-americana, o departamento de Saúde e Serviços Humanos administra os regimes de aposentadoria e pensões, bem como os programas de assistência médica, enquanto o Departamento do Trabalho cuida dos poucos benefícios seletivos que o governo federal mantém para os desempregados, além de controlar a implementação dos seguros por acidente de trabalho. As contribuições dos empregadores e empregados são as fonte de financiamento das aposentadorias e pensões, dos programas de saúde e das indenizações por acidente de trabalho (VIANNA, 1998).

As políticas de saúde norte-americanas tornam mais abrangentes com o programa conhecido como *ObamaCare*, a partir de 2010, no governo de Barak Obama. Em síntese, o programa traz inovações essenciais, destaco duas delas: o programa garante o direito de todos os indivíduos contratarem um seguro saúde, impondo às seguradoras aceitar qualquer interessado; e concede benefícios tributários a famílias que estejam logo acima da linha de pobreza como uma forma de compensação pelos gastos com o seguro saúde – as famílias consideradas pobres seguem abrangidas pelos programas *Medicare* e *Medicaid* (SANTIAGO, et. al. 2016)

Quanto ao modelo conservador, o Esping-Andersen (1991) afirma que os direitos estavam ligados à classe e ao *status* ocupacional, ou seja, os benefícios são diferenciados de acordo com o trabalho. Nesse regime o que predominava era a preservação das diferenças de *status*, o que implica em um impacto insignificante

em termos de redistribuição e tem predominância da lógica do seguro social. A base deste modelo era pautada no paternalismo, catolicismo e corporativismo, caracteristicamente, não se protege a esposa e se incentiva a maternidade. E a atuação do Estado só é efetiva quando a capacidade da família servir a seus membros se esgota. Alemanha é um dos países que adotaram esse tipo de sistema de proteção.

As políticas de proteção social na Alemanha abrangem aposentadorias e pensões, saúde, acidentes de trabalho, seguro-desemprego e auxílio-família. Nesse país, a organização administrativa é centralizada no Ministério Federal do Trabalho e Assistência Social. Quanto à forma de financiamento, segue o sistema tripartite - empregador, empregado e receita fiscal em todos os programas de seguridade social (VIANNA, 1998).

Ao passo que o modelo social-democrata, de acordo com Esping-Andersen (1991), segue princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos com objetivo de promover igualdade com os melhores padrões de qualidade atendendo às distintas classes, acabando com a dualidade Estado e mercado. Nesse modelo é construído uma solidariedade essencialmente universal em favor do *Welfare State*, em que todos se beneficiam; todos são independentes e sentem-se obrigados a pagar; seguindo, em maior medida, a lógica da seguridade social. O autor (1991) afirma que este modelo é uma fusão peculiar de liberalismo e socialismo, resultando em transferência direta aos filhos e assumindo responsabilidade direta pelo cuidado com as crianças, velhos e desfavorecidos. Conseqüentemente, assume-se uma pesada carga de serviços sociais, tanto para atender a família quanto para permitir que as mulheres ingressem no mercado de trabalho. Suécia é exemplo de país que adota esse regime.

Os programas de proteção social na Suécia alcançam aposentadorias e pensões, saúde, acidente de trabalho e auxílio-família. Vianna (1998) destaca que o Serviço Nacional de Saúde é universal e gratuito. No entanto, o seguro-desemprego fica a cargo dos fundos voluntários administrados pelos sindicatos; e os demais benefícios são administrados pela Agência Nacional do Seguro Social. Quanto às fontes de financiamento, as contribuições dos empregadores e os recursos fiscais financiam a grande maioria dos benefícios; os empresários financiam sozinhos os acidentes de trabalho e os trabalhadores contribuem apenas com os seguros-desemprego junto aos sindicatos (VIANNA, 1998).

Como foi mencionado anteriormente, apesar de se reconhecer grupos de *Welfare State*, sabe-se que existem diferentes arranjos de políticas sociais de um país para outro. Exemplo dos países escandinavos que pode ser predominantemente sociais-democratas, mas tem características liberais cruciais. Bem como os regimes europeus conservadores que introduziram tanto aspectos liberais quanto sociais-democratas. No entanto, os critérios utilizados têm a ver com a qualidade dos direitos sociais, com a estratificação social e com o relacionamento do Estado, mercado e família (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Apesar desta tipologia ser reconhecida internacionalmente e importante para entender os *Welfare States*, críticas foram feitas quanto à ausência do recorte de gênero. Conforme Gama (2008), a crítica vai incidir principalmente sobre o papel das mulheres na provisão do bem-estar por meio do trabalho doméstico não remunerado e do trabalho de assistência exercido na esfera da reprodução social. Assim como, por não se aprofundar nas transformações do trabalho, nas novas formas de produção e emprego, e o seu impacto diferenciado para homens e mulheres.

É fundamental também evidenciar que a implementação de políticas alinhadas com o *Welfare State* ficou circunscrita aos países desenvolvidos sobretudo os europeus. No chamado terceiro mundo, que inclui o subcontinente latino-americano, no contexto do pós guerra foi marcado pelo acirramento da questão social entretanto a resposta às lutas dos trabalhadores foi um longo ciclo ditatorial começando pelo Paraguai, em 1955, e no Brasil, em 1964, justamente em um contexto em que os trabalhadores se fortaleciam e lutavam por reformas de base no país. Este ciclo no caso brasileiro só se encerra no final da década de 1980 com a nova constituição e realização das eleições livres para presidente. As particularidades do Brasil será melhor detalhada na capítulo II dessa dissertação.

A partir dessas diferentes noções de políticas sociais surge a discussão sobre as contradições entre a lógica do seguro social e a lógica da seguridade social. Torna-se importante também observar o contínuo processo de transformação das políticas sociais, principalmente num contexto de ascensão neoliberal.

## 2.2. POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO NEOLIBERAL: SEGURIDADE SOCIAL VERSUS SEGURO SOCIAL

A expressão *social security* - entendida como seguridade social – foi

associada e difundida à noção de *Welfare State*. O conceito de seguridade social evoluiu para a universalização dos direitos sociais, tornando-os um dever do Estado para com todos os cidadãos. Contrapondo-se ao conceito de seguro social, que alcança apenas os segurados contribuintes, na proporção de suas contribuições. A seguridade tem uma natureza pública e universal, enquanto o seguro é individual e seletivo, condicionado. (GENTIL, 2006, pg. 77). Para Teixeira, a moderna literatura de políticas públicas, concebe a seguridade social como:

(...) um amplo sistema de proteção social, indispensável ao processo de reprodução da força de trabalho e, portanto, do próprio capital. Esta proteção é oferecida aos trabalhadores em caso de perda ou esgotamento, parcial ou total, temporário ou definitivo, de sua força de trabalho ou das condições de exercê-la – por velhice, doença, acidente ou pela ocorrência de condições sociais adversas, sejam elas conjunturais (ligadas ao ciclo econômico), sejam elas estruturais (resultantes da impossibilidade, para milhões de pessoas que vivem em condições de miséria absoluta, de ter acesso aos mercados formais de trabalho) (TEIXEIRA, 2004, p. 20).

Corroborando com esse conceito, Araújo (2004), afirma que a noção de seguridade social conjuga o seguro social e a assistência social, distintos entre si, o primeiro atinge apenas os contribuintes e o segundo, a universalização dos direitos sociais. Vianna (1998, p. 11), vai além dessa concepção e trata a seguridade social como um pacto social. Este consiste num compromisso “pelo qual os desiguais habitantes de um país reconhecem na cidadania uma medida de igualdade, não apenas formal, mas substantiva, que a todos capacita ao gozo do patrimônio comum de uma vida digna e civilizada”. Quanto a questão fiscal de cada forma de proteção, Araújo (2004) confirma que:

O seguro social é custeado pelo segurado, pelo seu empregador e pelo Estado, enquanto que a assistência social, vista como de natureza pública, deve ser custeada pelos tributos que incidem sobre o público e prestada de acordo com os orçamentos em nível federal, estadual ou municipal. A seguridade social tem, portanto, caráter universal, quebrando a seletividade do seguro social (ARAÚJO, 2004, p.30).

Vale destacar que tanto na lógica do seguro como na lógica da seguridade social o benefício está vinculado a uma contribuição prévia por parte do trabalhador, assim como foi firmado no compromisso entre capitalistas e trabalhadores ainda no século XX. No imaginário popular é comum a afirmação “eu pago, logo tenho direito”, confirmando a relação estreita entre benefício e contribuição. Todavia, isso

só se mantém por meio de política de pleno emprego, e dá margem ao entendimento de que em momentos que o nível de contribuição for baixo, o benefício pode ser reduzido ou cancelado, perdendo seu caráter de direito social e adquirindo ares de um mero artifício financeiro.

Nesse sentido, Gentil (2006) expõe que a construção dos sistemas de seguridade social foi resultado combinado entre as propostas keynesianas de políticas anticíclicas e o peso organizacional dos trabalhadores da época. Portanto, o *Welfare State* keynesiano estimulava o dinamismo econômico e convivia com a organização dos trabalhadores em sindicatos, intensificando negociações e permitindo certo equilíbrio entre os interesses contraditórios do capital e do trabalho.

Até a década de 1970 a maioria dos países da União Européia e o Estados Unidos adotava o modelo keynesiano de intervenção do Estado na Economia. Contudo, os anos 70 foram marcados por diversos acontecimentos, dentre esses, destacam-se as crises do petróleo, o enfraquecimento do fordismo, redução de investimentos em capacidade produtiva, e o fortalecimento do mercado financeiro. Esses acontecimentos deram combustíveis as críticas aos sistemas de bem-estar social. Os setores empresariais acusavam as políticas sociais de responsáveis pelo aumento do déficit, pela volta da inflação e pelo declínio dos investimentos, além disso, os próprios usuários dos benefícios reclamavam quanto à burocratização dos serviços, à queda dos valores dos e à qualidade dos benefícios públicos, reclamações que são recorrentes até os dias atuais (VIANNA, 1998).

Assim, no final da década de 1970, como uma solução para a crise do *welfare state*, houve uma restauração dos postulados liberais, sob um novo nome, o neoliberalismo. Segundo Harvey,

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio (HARVEY, 2008, p. 2).

O papel do Estado no neoliberalismo passa a ser o de criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas, e suas interferências no mercado devem ser mínimas. De acordo com a teoria, Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado e por isso

suas ações são em nível mínimo; dentre outras particularidades.

Na década seguinte, 1980, conforme evidencia Taylor-Gooby (1991) houve o agravamento da crise econômica, além de uma mudança no campo político, pois era grande a insatisfação da população com a atuação do Estado, que resultaram nas sucessivas derrotas do Partido Trabalhista Inglês antes de Blair, dos democratas americanos nas duas eleições que precederam a de Clinton, da social-democracia alemã e sueca. Com isso, houve ampliação dos partidos conservadores eleitos e o fortalecimento do discurso neoliberal de que o intervencionismo estatal não está funcionando e que o Estado produz um resultado menos satisfatório do que as opções individualizadas guiadas pelo mercado, além de reduzir a liberdade individual através do poder coercitivo do Estado (TAYLOR-GOOBY, 1991). Tais ideias podem ser vistas no manifesto do Partido Conservador nas eleições da Grã-Bretanha de 1987:

(...) como um partido comprometido com a família e oposto ao Estado todo-poderoso, queremos que as pessoas guardem uma parcela maior daquilo que ganham e tenham mais liberdade de escolher o que querem fazer para si mesmas, para suas famílias e para outros menos afortunados (TAYLOR-GOOBY, 1991, p. 171-172)

Esse discurso evidencia o desejo dos neoliberais em reduzir o papel do Estado na área do bem-estar social, cortar gastos e impostos, além de transferir os serviços para o setor privado. Portanto, ocorre o retorno do paradigma liberal-conservador na economia mundial. Conforme Mesquita (2010), a ordem do momento era abrir a economia, retirando todo e qualquer entrave à entrada e saída de bens e serviços (inclusive capitais); além de executar as “reformas estruturais” (previdenciária, monetária e fiscal), flexibilizar a relação capital/trabalho e controlar a inflação.

Para Caiado (2002), o retorno ao Estado liberal clássico – com compressão do tempo de reprodução do capital, possibilitada pela mundialização do capital e emergência de novo padrão produtivo – são as balizas do novo pensamento hegemônico, que representou verdadeira restauração liberal-conservadora e um ataque ao Estado keynesiano e desenvolvimentista. Em resumo, Taylor-Gooby (1991) evidencia quatro objetivos políticos dos neoliberais: 1) cortar os gastos do Estado; 2) ampliar o escopo do setor privado; 3) destinar aos pobres os gastos estatais remanescentes, passando de serviços universais a seletivos; e 4) reduzir a

tributação a fim de liberar as empresas, melhorar as opções é apoiar as atividades privadas e voluntárias como substitutas dos serviços previdenciários.

A partir desse contexto, no final do século XX, os pilares do *Welfare State* foram modificados. Devido às diversas transformações na política e na economia, à exemplo da flexibilização na regulação do pacto social entre o trabalho e o Estado por pressão do grande capital, o surgimento dos modernos processos de racionalização da produção, o avanço técnico, as novas formas de globalização com a concentração de capitais e de rendas em ativos financeiros mudaram profundamente as relações de trabalho, a capacidade de mobilização das organizações dos trabalhadores e o processo de acumulação do capital (GENTIL, 2006).

Os questionamentos quanto ao avanço técnico são determinados pelo descompasso entre a nova divisão do trabalho e a globalização da acumulação de capital, e a economia de bem-estar e os processos sociais vigentes nas economias desenvolvidas. Vianna (1998, p. 61) ainda afirma que “tais alterações foram implementadas tanto para fazer face aos problemas emergentes da época – desemprego e contração de mercado –, como para buscar compatibilizar a cidadania *welfariana* aos novos ditames neoliberais”.

Essas mudanças na relação de forças entre trabalho, mercado e Estado revelam uma questão crucial na crise do *Welfare State*, que é a sua base de sustentação material. Pois apesar de não ser exclusivamente de ordem fiscal, as políticas de seguridade social dependem de um alto padrão de produção e consumo, da estabilidade das relações de trabalho, garantindo o repasse dos recursos arrecadados para o sistema de proteção social. Para Gentil:

As premissas que alicerçaram a construção do *Welfare State* perderam a sua efetividade por várias razões: mudou a estratégia política e econômica do centro hegemônico; surgiu um novo ciclo de acumulação financeira na economia mundial após os anos 1970 que implicou em perda de dinamismo das economias capitalistas salvo algumas exceções; surgiram fortes tensões provocadas pelo vertiginoso avanço tecnológico; desencadeou-se um processo extremamente competitivo e desenfreado de acumulação de capital; e, o que é bastante relevante nesse cenário, foram adotadas políticas neoliberais recessivas. O fato é, no entanto, que as políticas sociais até então praticadas já não interessavam mais no novo cenário do mundo capitalista desenvolvido (GENTIL, 2006, p. 92).

Esping-Andersen (1995) expressa que o discurso neoliberal difunde a ideia

que os maiores problemas econômicos do *Welfare State* são em termos de desemprego. Por causa da combinação de altos custos salariais, devido às contribuições sociais obrigatórias e inflexíveis, como benefícios sociais. Os conservadores ainda defendiam que a abundância de serviços sociais públicos reduziria o incentivo para o trabalho. Diante disso é colocado com solução parcial do problema, as reduções de contribuições sociais por meio da privatização dos programas de bem-estar.

É importante ressaltar que existem duas grandes tendências lógicas com que o sistema de proteção social se apresentam: a lógica do seguro e a lógica social universal. Distintas entre si, pois, segundo Vianna (2003), a lógica do seguro trata-se de uma tendência liberal-individualizante, onde a cobertura é dada a quem contribui, isto é, restringe-se a uma determinada corporação ou segmento de contribuintes ou trabalhadores, ou simplesmente individualizada por contas capitalizadas (em geral administradas por empresas privadas), enquanto que a lógica social universal e integral, tem-se uma tendência mais social-coletivizante, onde todos têm acesso incondicionalmente ou a partir de determinadas contribuições, mas garantindo aos que não contribuem os mínimos sociais em condições de necessidade. Como observou-se anteriormente, cada vez mais a concepção liberal-individualizante está tomando espaço frente a social-coletivizante.

Perante esse retorno do pensamento liberal é que surgiram em vários países pressões pelo desmonte dos *Welfare States*, indo em sentido a privatização do sistema de proteção social. Logo, faz-se necessário explorar as modificações nos paradigmas das políticas sociais.

### 2.3. TRANSFORMAÇÕES DOS PARADIGMAS DAS POLÍTICAS DE BEM-ESTAR SOCIAL

Diante dessas pressões e transformações nas relações entre Estado, mercado e sociedade, surgem novos desenhos de políticas sociais devido a flexibilização do mercado de trabalho e, posteriormente, dominância financeira. Lavinás (2017) apresenta dois novos paradigmas, além do conhecido Modelo Keynesiano: *Workfare* e Pisos de Proteção Social ou 'Keynesianismo privado'.

Com o retorno da hegemonia do pensamento liberal nos países desenvolvidos, ao final da década de 70, surgia o Paradigma *Workfare*, que tem

como características: atuação da política social na margem, por meio de condicionalidades e controles; baixa complementaridade entre política social e macroeconomia; focalização, sob argumento de eficiência; Estado promotor; incentivo à inserção precária no mercado de trabalho; cortes na provisão de serviços de mercantilizados; combate à pobreza no lugar de proteção social; individualismo; sistema tributário regressivo; incentivos à mercantilização; mínimos sociais e microcrédito (LAVINAS, 2017). Ou seja, em vez de se partilhar o risco, a palavra de ordem é a tomada de risco, associado à ideia de prosperidade.

Posteriormente com o capitalismo de dominância financeira, que se expande aceleradamente com a desregulamentação financeira de fins dos anos 80 surge o Paradigma Pisos de Proteção Social, adotando as seguintes características: Atuação da política social como colateral no acesso ao crédito e aos produtos financeiros que vão garantir consumo e proteção segmentada de acordo com a renda – fortalecendo os riscos individualizados; Estado fiador da dívida; fluxos de renda mínima; desregulamentação e inovação financeira; expansão do mercado global sob a égide da moderna finança; relaxamento para concessão de crédito e acesso à indústria de seguros; crédito como mecanismo de acesso ao bem-estar; sistema tributário regressivo; provisão privada pela democratização da finança e mercantilização; novas formas de provisão de bem-estar derivadas de inovações financeiras (LAVINAS, 2017). Isto é, o bem-estar passa integralmente pelo mercado e tudo é mercadoria, como assim pretende o pensamento neoliberal.

Nesse novo formato de proteção social, para Lavinias (2017), o papel do Estado é claramente redefinido, pois ao invés de provedor do bem-estar, cabe-lhe agora ser fiador da garantia de renda que suaviza a pobreza e dá acesso ao sistema financeiro, o Estado fiador da dívida. O Estado passa ser garantidor de renda monetária proveniente do setor financeiro, o crédito. Este torna-se a garantia do direito ao bem-estar, que evidencia a ferramenta de endividamento das famílias.

A autora (2017) ainda afirma que nesse modelo a cidadania perde foco em prol do consumo, já que esse passa a estruturar a oferta segmentada, via mercado. Falar de políticas sociais universais perde sentido paulatinamente, pois no lugar do direito ao atendimento, agora é a renda que determina o escopo e a qualidade dos serviços e bens ao alcance de cada um (LAVINAS, 2017).

Apesar da América Latina não ter adotado o Estado do Bem Estar Social muitos países implantaram políticas sociais que não ficaram imune a essas

transformações regidas pelo neoliberalismo, principalmente na previdência social. Reformas aconteceram em diversos países de formas diferentes. De acordo com Mesa-Lago (2003), em países como Chile, Bolívia, México, El Salvador e Nicarágua, que substituíram o sistema público pelo privado. Enquanto que no Peru e Colômbia, as reformas se deram de forma paralela, ou seja, se mantém o modelo público, porém reformado e cria-se um novo sistema privado e os dois competem entre si. Ao passo que na Argentina, Uruguai e Costa Rica, se integrou o sistema público, que não é fechado e concede um benefício básico, com o sistema privado, que oferece um benefício complementar. Diferentemente do Brasil que introduziu reformas não-estruturais durante os anos mantendo o sistema público.

As reformas previdenciárias estruturais que ocorreram na América Latina, implicaram no abandono fundamental da lógica prévia da seguridade em pelo menos quatro pontos: de provisão coletiva para provisão individual para a aposentadoria; de um sistema de repartição para um sistema inteiramente capitalizado; do Estado para o mercado como supridor principal dos benefícios previdenciários; e de solidariedade-equidade para concorrência-eficiência como princípios fundamentais do sistema (MESA-LAGO, MULLER, 2003).

Na contramão desse processo de crescente financeirização das políticas sociais, são debatidas atualmente na Europa, políticas públicas com perspectiva de Investimento Social. Em fevereiro de 2013, a Comissão Europeia lançou o Pacote de Investimento Social, alegando que novas políticas de bem-estar são necessárias para ‘preparar’ os indivíduos, famílias e sociedades para responder aos novos riscos de uma economia do conhecimento competitiva ao investir em capital e habilidades humanas desde a tenra infância até a velhice, em vez de se adotarem políticas que simplesmente visam a ‘reparar’ danos após momentos de crise econômica ou pessoal (HEMERIJCK, 2017).

Hemerijck e Vydra (2017) identificam três funções complementares de políticas necessárias para qualquer investimento social eficaz em Estado de Bem-estar: (1) melhoria do ‘estoque’ de capital humano, ou seja, produtividade a partir do desenvolvimento e manutenção de capital humano, tendo a aprendizagem começando na primeira infância e se estendendo por toda a vida; (2) facilitação do ‘fluxo’ de transições no mercado de trabalho e na vida, isto é, uma alocação de mão de obra mais eficiente e favorável e; (3) manutenção de redes sólidas de segurança universal e de ‘*buffers*’ econômicos, que significa garantir a proteção de um

rendimento mínimo adequado, distribuição de renda mais equânime, estabilização do ciclo de negócios e a amenizar choques econômicos, assim como foi projetado o Estado de bem-estar pós-guerra (HEMERIJCK; VYDRA, 2017).

Quanto ao retorno desses investimentos sociais, acredita-se que a abrangência desse tipo de política pode ser pensada com o objetivo de gerar efeito multiplicador no curso de vida. Segundo os autores (2017), ações efetivas na educação infantil associam-se a melhores níveis de instrução e, conseqüentemente, maiores empregos e produtividade, bem como maior equilíbrio da vida profissional tanto para homens como para mulheres. À medida que os trabalhadores mais produtivos participem da aprendizagem ao longo da vida, deixarão o mercado de trabalho com mais idade. Conforme políticas relevantes de estoque, fluxo e *buffer* sejam financiadas por meio de impostos e contribuições sociais, a receita fiscal aumentada pode ser alocada à melhoria de capacitação e melhores políticas de prevenção e mitigação da pobreza para os grupos mais vulneráveis da sociedade.

Levando em conta o que foi exposto neste capítulo, nota-se que a mudança e o fortalecimento do poder político da classe trabalhadora foi essencial para obter ganhos em direção às melhores condições de trabalho e políticas de bem-estar, por meio do compromisso entre detentores de capital e de trabalho, juntamente com a transformação e aceitação do papel de provedor social do Estado. Pode-se dizer que o *Welfare State* nos moldes que foi construído só foi possível pela revolução e luta dos trabalhadores, bem como pelas condições geopolíticas da guerra fria e pelas condições da acumulação capitalista no pós guerra, caracterizada pelo grande crescimento econômico.

À medida que se alteram estas condições do desenvolvimento capitalista e a classe trabalhadora perde força no cenário político, o pacto social foi quebrado, marcando a ascensão do neoliberalismo como representante dos interesses capitalistas. A estratégia neoliberal se concretiza em meio a crise econômica da década de 1980. Primeiramente, é colocada uma restrição aos gastos do governo com o discurso de ingovernabilidade e déficit orçamentário, que permeia o debate socioeconômico até os dias atuais; segundo, a predominância e única solução por meio do mercado numa onda privatizante; terceiro, o constante enfraquecimento da classe trabalhadora.

Nesse sentido, observou-se também um retrocesso do papel social do Estado, passou de Estado Keynesiano (provedor do Bem-Estar Social), para Estado

Promotor (com controle de gastos sociais, nos ideais neoliberais) e, finalmente o Estado de Pisos de Proteção Social (proteção social por meio de produtos financeiros). É justamente nesse último modelo de políticas sociais que muitos países, inclusive latino-americanos, pautam seus sistemas de proteção social atuais.

Feitas estas reflexões, o próximo capítulo se direciona para as particularidades da construção e transformações das políticas sociais no Brasil. Em que, desde a sua criação, sofre constantes reformas com o intuito de mudar o atual sistema de proteção que segue, ao menos em constituição, a lógica mais universal e integral.

### 3. O PROCESSO HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Para a análise da atual previdência social, é importante compreender de que forma esta foi criada e como foi construída, até 1988 – pois até sua consolidação na última legislação brasileira, a previdência passou por cenários e configurações que merecem menção. Posteriormente, iremos aprofundar o estudo na perspectiva histórica e social, a partir da Constituição de 1988, que é o marco da universalização da previdência social no Brasil. A intenção é construir um percurso que permita chegar a uma interpretação do sistema de seguridade social existente hoje e das transformações pelas quais passou no período recente.

No Brasil, datam do Império as primeiras manifestações de previdência social, com a criação dos montepios. Estas foram instituições que, pelo pagamento de cotas, cada membro adquire o direito de, por morte, deixar pensão. O primeiro montepio surgiu em 1835 – o Montepio Geral dos Servidores do Estado (Mongeral). No entanto, somente em 1888, foi criada uma “Caixa de Socorro” para os trabalhadores de cada uma das estradas de ferro estatais (EDUARDO; EDUARDO e TEIXEIRA, 2006 apud GENTIL 2006). De acordo com Pacheco (2008), a previdência brasileira foi historicamente um desdobramento das condições de doença e/ou morte, além dos sistemas de atenção à saúde em alguns casos, exemplos das Santas Casas de Misericórdia, datadas de 1543.

Nessa fase que se estende do Brasil Imperial até o início da Primeira República, não há evidências de algum sistema de previdência minimamente institucionalizado oficialmente. Com ressalvas para os sistemas de filantropia e caridade, geralmente exercidos por damas da elite agroexportadora ou por irmãs da Igreja Católica, cujas principais características são a assistência descontínua e residual. Para Araújo (2004), é justamente a postura não intervencionista do Estado liberal, na Primeira República, que reforçava a credibilidade na eficácia dos sistemas mencionados, para a solução dos problemas gerados pelas relações de capital e trabalho.

De acordo com a autora (2004), é no final do século XIX que alguns trabalhadores urbanos foram incluídos em benefícios restritos, como o direito à pensão de velhice. Porém, essa regulamentação era segmentada e beneficiava

especialmente os setores mais relevantes para o Império, à exemplo os setores relacionados às estradas de ferro, imprensa, Marinha, casa da moeda, alfândega, dentre outros. O que mostra as formas de proteção vinculadas à seletiva lealdade por parte do governo e não em razão de uma pressão exercida por esses grupos em particular. Conforme Pacheco (2008), tal regulamentação demonstra uma proteção institucionalizada a partir de um interesse muito específico para determinadas categorias e com uma natureza de seguro extremamente restritivo.

Somente no início do século XX é que se dá a primeira política de Estado voltada para um seguro coletivo obrigatório. Mediante as transformações do capitalismo, as pressões da classe operária - principalmente em São Paulo, vinculado ao movimento anarquista italiano -, a criação das primeiras indústrias, a Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa, que se deu a promulgação da lei sobre acidentes do trabalho, em 1919. Tal seguro baseava-se no risco profissional e tinha um caráter indenizatório e privado, dependendo de um processo judicial para definir a procedência do caso (FALEIROS, 2000).

Segundo Gentil (2004), o período que se seguiu à Primeira Guerra Mundial era mais favorável à intervenção estatal que o período anterior, que predominava o ideário liberal. O Tratado de Versalhes e a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) , em 1919 influenciaram o encaminhamento de ações voltadas para a proteção social no Brasil. Nesse período, o Brasil estava passando por mudanças econômicas: do centro de produção, de extrativista (madeira, minério, etc.) para agroexportadora (principalmente, a cana-de-açúcar); com isso, houve um forte processo de interiorização das ferrovias brasileiras, como forma de promover o escoamento desses produtos agrícolas. E é justamente o setor dos ferroviários que mais se organizaram e fizeram pressão por um sistema proteção social.

É nesse setor que a previdência foi estabelecida no país. Em 1923, o Congresso Nacional criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP) para os empregados de empresas ferroviárias. Foi o marco inicial de uma política institucionalizada e corporativa de previdência social no Brasil, a partir do decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido com Lei Elói Chaves. A referida norma determinou a criação de uma CAP para os empregados de cada empresa ferroviária – que aos poucos foi estendido a outras áreas –, como forma de apoiar esses trabalhadores durante períodos de inatividade (PACHECO, 2008).

Conforme o Ministério da Previdência Social (2007), foi a partir daquela Lei,

que a proteção social no Brasil passou a contar com uma instituição que oferecia pensão, aposentadoria, assistência médica e auxílio farmacêutico. A partir de 1923, a pensão e aposentadoria se tornaram benefícios indispensáveis para que se caracterize uma instituição previdenciária.

No final da década de 1920, o Brasil passa por significativas tensões e rupturas políticas. Há a ruptura da política do café com leite (em que os presidentes alternavam entre São Paulo e Minas Gerais) e posteriormente o golpe de Estado de 1930, quando Getúlio Vargas toma o poder. Para Berger (2011), essa década marcou o início da instalação de certo padrão de proteção social no país, bem como o início da industrialização e crescimento do mercado interno.

Em 1931 foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, cuja competência estava direcionada para questões trabalhistas e a Previdência Social. As Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) foram substituídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que eram autarquias de nível nacional centralizadas no Governo Federal, submetidas àquele Ministério. Nos IAPs, a administração continuava a cargo de representantes dos empregados e empregadores, mas os presidentes dos institutos eram indicados pelo Estado, o que conferia ao Governo um determinado controle. Assim, o sistema previdenciário deixou de ser estruturado por aposentadorias específicas de cada empresa e passou a abranger categorias profissionais (SANTORO, 2015). O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, criado pelo Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933, foi a primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional, com base na atividade genérica da empresa (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2018).

Vargas promulga a Constituição de 1934, que para Carvalho (2013) seria o início do processo de consolidação da Previdência Social pública e estatal, contemplando auxílio-doença, seguro acidente do trabalho, aposentadorias por idade, tempo de serviço e invalidez e pensões aos familiares. Corroborando com isso, Gentil afirma que,

a Constituição de 1934 teve o mérito de promover a transição da clássica declaração de direitos individuais de cunho liberal das constituições anteriores para uma proposta social de cunho intervencionista. Ela estabeleceu uma correlação entre os aspectos trabalhista, assistencial e previdenciário. Instituiu a previdência, a ser implementada com contribuição tripartida da União, do empregador e do empregado, em partes iguais

(GENTIL, 2004, p.100).

No entanto, percebe-se que a preocupação aqui é apenas com os trabalhadores formais, ou seja, aqueles que têm carteira assinada. Dessa forma, o que se configura com a Constituição de 1934 é uma adequação do modelo Bismarckiano, pois a proteção é restrita as categorias com carteira assinada, e o seguro é condicionado à contribuições prévias. Segundo dados do Anuário Estatístico do Brasil (1936), a população do Brasil em 1935 era de 41.560.147 pessoas. No mesmo ano a estimativa de trabalhadores era de 11.888.000 trabalhadores, dentre esses 8.860.000 eram trabalhadores da Agricultura, Pecuária e Indústrias rurais. Conforme o anuário, desses 8.860 milhões de trabalhadores, cerca de 20%, no máximo, eram assalariados propriamente ditos. Os demais eram colonos, agregados ou meieiros.

Apesar dos trabalhadores rurais representarem 74,52% dos trabalhadores totais em 1935, esses foram deixados à margens da proteção social, juntamente com os trabalhadores autônomos e domésticos, confirmando o caráter seletivo da política. Como afirmam os autores Draibe, Castro e Azeredo (1991), ao dizer que o sistema além de seletivo, permaneceu heterogêneo, visto que algumas categorias tinham planos de benefícios mais completos em relação a outras, e fragmentado, devido “à multiplicidade de instituições, com situações financeiras e bases de arrecadação diferenciadas, que respondiam pela cobertura previdenciária da população incluída” (1991, *apud* BERGER, 2011, p. 34).

Torna-se importante evidenciar que esse período é marcado pela transição da hegemonia da oligarquia à hegemonia da burguesia industrial, num pacto de dominação. Vargas busca o apoio político das oligarquias rurais e deixa os trabalhadores do campo sem proteção trabalhista ou previdenciária. Pois as oligarquias eram opostas a toda legislação social. Ao passo que, para os trabalhadores urbanos é criada a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que conforme Berger (2011, p. 34), representou um “mecanismo de controle social pelo Estado, uma vez que desmobilizou o movimento sindical, e para os trabalhadores passou a ser um instrumento de contestação neste período de introdução da política social brasileira”. Por tanto, segundo Faleiros (2000, p. 133), Vargas utilizou “uma política pragmática, de busca de alianças para manter o pacto de dominação, a paz social, combinando a distribuição de favores, a concessão de direitos, com a

repressão e a integração dos trabalhadores”.

O caráter heterogêneo e fragmentado dos IAPs, como foi mencionado anteriormente, caracterizou o crescimento desses institutos de forma distorcida. Devido à grande diversificação na prestação de serviços e nos benefícios que cada instituto era capaz de proporcionar com seus recursos, pois esse montante diversificava entre instituições. Isso criava uma grande disparidade entre os níveis qualitativos e quantitativos de proteção social, o que evidenciou a necessidade da unificação do sistema previdenciário (GENTIL, 2006).

De acordo com Hochman (2006), a partir de dados dos Anuários de Estatísticas do Brasil, em meados da década de 1950, as fusões e incorporações das CAPs reduziram-nas em 7 Institutos de Aposentadorias e Pensões. Em 1923, existiam 24 instituições (CAPs) com quase 23 mil associados, passou para 183 diferentes CAPs e IAPs em 1936, com 682.580 associados, 16 mil aposentados e 23 mil pensionistas, para terminar em 1959 com 6 IAPs e o IPASE, totalizando 4.200 milhões de associados, 482 428 aposentados e 604.427 pensionistas.

Embora crescesse em número de indivíduos cobertos e benefícios concedidos, os Institutos eram marcados pela desigualdade entre os grupos que recebiam a aposentadoria ou pensão, e deixavam de fora grande uma parcela expressiva da população, principalmente rural. Assim, em 1960 houve a unificação do sistema previdenciário, com a Lei nº 3.807, chamada de Lei Orgânica de Previdência Social – LOPS. Além de unificar as legislações referentes aos IAPs, a referida norma aumentou o limite etário para aposentadoria de homens e mulheres, conforme aumento da expectativa de vida, para não estimular a aposentadoria precoce (SANTORO, 2015).

Araújo (2006) afirma que a LOPS foi um marco na uniformização da legislação previdenciária, seja em termos de benefícios concedidos e de plano de custeio, seja pelo restabelecimento da participação dos segurados nos conselhos de administração, fiscalização, orientação e controle da previdência social. No entanto, para Berger (2011), apesar de ter um caráter unificador, a Lei só incorporou os trabalhadores autônomos, deixando de fora os trabalhadores rurais. Mantendo-se, assim, um sistema dual, fragmentado e seletivo, mesmo que em um menor grau.

Nessa mesma época, com o Decreto nº 48.959-A, de 10 de setembro de 1960, foi aprovado o Regulamento Geral da Previdência Social (RGPS), considerado por Araújo (2006) um importante avanço legislativo rumo ao princípio da equidade.

Foi também a partir da LOPS, em 1960, que o Estado rompe com a forma de custeio tripartido da previdência. A contribuição da União deixou de ser igual à dos segurados. Não participava mais do custeio da proteção social, mas, tornou-se responsável pelas despesas de administração geral, inclusive pessoal, e pela cobertura das insuficiências financeiras. O que ocorreu, entretanto, é que a União deixou de honrar esse compromisso pouco tempo depois, acumulando dívidas para com a Previdência (GENTIL, 2006).

De acordo com Carvalho (2013), do governo Vargas até o Goulart, a Previdência Social foi paulatinamente aperfeiçoada e consolidada por meio de legislações. Faleiros (2000) afirma que o Governo Goulart, de caráter reformista, foi o que apresentou uma proposta progressista de política social, pois procurou incluir para além da industrialização, uma distribuição mais igualitária da renda e da riqueza. Essa intenção, no entanto, sofreu reação conservadora da burguesia industrial e da pequena burguesia brasileira articulada ao interesse norte-americano de refrear qualquer aproximação ao movimento comunista.

Diante desse cenário, instaurou-se, por meio do Golpe Militar de 1º de abril de 1964, um Regime Ditatorial no Brasil. Uma das primeiras medidas desse governo foi a extinção dos institutos de aposentadorias e pensões por atividade econômica, preservando apenas o Instituto dos Servidores Públicos Federais (IPASE), em 1966. Tinha em vista uma reforma essencialmente política e administrativa, com a fusão das instituições previdenciárias no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), vinculado ao Ministério do Trabalho, responsável, a partir daí, pelos benefícios previdenciários dos trabalhadores urbanos (GENTIL, 2006).

Para Araújo (2004), a previdência, mesmo unificada, continuou sendo um instrumento de ordenamento das relações entre o Estado e a classe operária. Durante o período ditatorial, os movimentos sindicais sofreram forte retração e a gestão previdenciária ficou sob rígido controle político-administrativo e técnico do governo, com a despolitização das relações de classe no plano institucional.

Ainda em 1966, ocorreu uma importante alteração no direito trabalhista e, conseqüentemente nas relações capital-trabalho. Foi quebrado o Estatuto da Estabilidade de Emprego depois de 10 anos de serviço, em vigor desde 1943, e criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Este instrumento era importante para adaptar a política social às novas condições impostas pelas transformações na estrutura do capital, que exigiam uma mão-de-obra móvel e

eficaz (GENTIL, 2004; ARAÚJO, 2006).

Para as autoras, essa foi uma das maiores reformas da previdência brasileira. Seu objetivo era o de racionalizar a gestão, estabelecer controles mais rigorosos na concessão de benefícios e resolver os problemas financeiros da previdência, cujo déficit era apontado como um dos principais problemas da economia brasileira. Porém, mantinha o caráter fragmentado e excludente, isto é, ofereceu uma resposta mais simbólica que real aos problemas dos trabalhadores.

Ao longo da década de 1970, houve outros importantes avanços legislativos como: a criação do Programa de Integração Social (PIS), em 1970; e a instituição do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), em 1971, à cargo do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), sendo o marco inicial da Previdência Rural, apesar do benefício ser muito inferior, cerca de 50% do salário mínimo da época. A inclusão dos empregados domésticos, com a Lei nº 5.859, de 1972; e, posteriormente, a inclusão dos trabalhadores autônomos, com a Lei nº 5.890, de 1973. Em 1974, os idosos pobres, de mais de 70 anos foram contemplados com uma renda mensal vitalícia de um salário mínimo (GENTIL, 2006).

Segundo a autora (2006), apesar desses avanços, permanecia a exclusão das camadas mais pobres da população que não contribuem para a Previdência Social e que ficam sem nenhum acesso a serviços médicos, consolidando-se a desigualdade, a pobreza e a fome. Para Faleiros (2000), as práticas de classe se reproduziam nas políticas sociais: o setor privado com melhores serviços e condições serve a burguesia; os planos para grupos específicos do proletariado assalariado e pequena burguesia; o serviço público, agora, restrito ao pagante da previdência; sobrando apenas a “caridade” para os pobres.

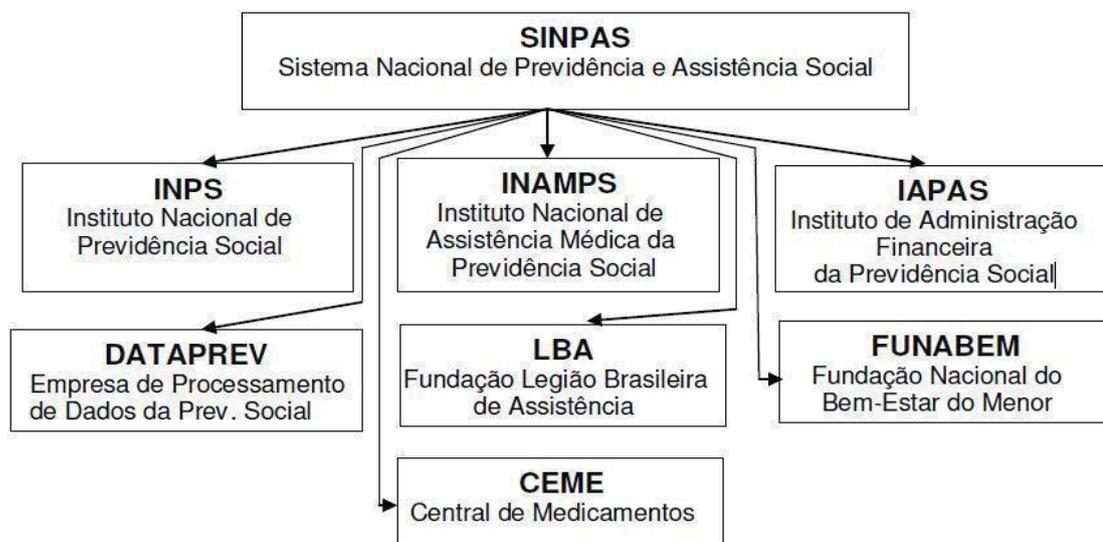
Nos anos que se seguiram, ainda na Ditadura, Nolasco (2012) afirma que a garantia dos direitos sociais e trabalhistas foram estratégias para manter a estabilidade política em meio a disputas ideológicas, ou seja, independente do processo de tomada de decisão, os eventos políticos seguem uma dinâmica própria, de forma que as decisões podem acabar fundamentadas ou motivadas por crises políticas, ou para evitá-las, como ocorreu durante a Ditadura Militar. Para Faleiros (2000), após o golpe de 1964,

(...) as mudanças introduzidas na previdência social foram feitas como

forma de legitimação, já que os direitos sociais dos segurados não modificavam os deveres de submissão dos cidadãos. A Previdência Social é um instrumento político não só em épocas de mobilização e democracia, mas também de autoritarismo e controle (FALEIROS, 2000, p. 156).

Em 1977, a Previdência Social passou por um processo de reorganização institucional. O sistema foi unificado, com a Lei nº 6.439, que criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), deixando ao INPS a competência de administrar apenas os benefícios previdenciários, passando para o Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS) a administração das contribuições previdenciárias. Tal estrutura pode ser melhor visualizada na figura abaixo.

FIGURA 1 - ESTRUTURA DO SISTEMA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL



Fonte: CARVALHO, 2013, p. 38.

Conforme Gentil (2006), o movimento de criação do SINPAS não mudou as bases anteriores de sustentação e estava longe de ser um movimento de cidadania. Era a continuidade de um modelo fragmentado e desigual de incorporação social em estratos de acesso. Prosseguiu funcionando o regime de repartição simples. Quanto ao equilíbrio financeiro do sistema, nas palavras de Araújo (2006):

O SINPAS, além de assumir o ônus da previdência dos servidores públicos, com a extinção do IPASE, ainda herdou os vícios que acompanham a trajetória da previdência social no país: ingerência político-partidária, dilapidação do patrimônio, malversação das reservas técnicas, fraudes e sonegação de contribuições que, a partir do mau exemplo da União, foram

seguidos por Estados e Municípios (ARAÚJO, 2004, p.136).

A solução apresentada e escolhida foi a anistia das dívidas previdenciárias. São exemplos disso as Leis nº 7.577, e a Lei nº 7.578, ambas de 23 de dezembro de 1986, que, de modo geral, liquidavam os débitos previdenciários de entidades filantrópicas sem fins lucrativos, e de órgãos e entidades da administração pública das três esferas e suas respectivas fundações (ARAÚJO, 2004).

A autora ainda afirma que o Estado valeu-se desse mesmo arranjo administrativo para também livra-se da sua dívida com a previdência social. Por tanto outras anistias foram conseguidas, por meio das seguintes leis: Lei nº 7.636, e Lei nº 7.637, ambas de 17 de dezembro de 1987, que dispõem sobre a liquidação de débitos previdenciários de sindicatos e entidades esportivas e recreativas.

Araújo (2004) também chama atenção para o fato das entidades devedoras subtraírem dos salários dos servidores o percentual devido à previdência social, não repassando para os cofres da previdência. Assim, esta seria duplamente lesada, uma vez que os servidores faziam jus pelo direito previdenciário sem que tenha havido o recolhimento das contribuições, o que não poderia ser de outra forma.

Outros fatores também agravaram o cenário de funcionamento da proteção social no Brasil, entre as décadas de 70 e 80. Gentil (2006) afirma que tais dificuldades devem ser atribuídas também as questões relacionadas às turbulências no quadro internacional dessa época, como a crise da dívida externa, a combinação de inflação e recessão, queda na massa salarial, conseqüentemente, reduzindo a arrecadação previdenciária à ela atrelada - além das fraudes, da sonegação e do uso indevido dos recursos da previdência social.

De qualquer forma, é importante compreender que o período de 1970 e 1980, gerou grandes avanços no sistema previdenciário brasileiro. Como exemplo, a criação do salário-maternidade, renda mensal vitalícia para idosos e inválidos, aposentadorias e pensões para a força de trabalho rural, inclusão dos empregados domésticos, extensão dos benefícios de acidentes do trabalho aos trabalhadores rurais e outros (GENTIL, 2006; ARAÚJO 2004). Destaca-se, no entanto, que tais conquistas aconteceram por meio das lutas trabalhistas, mesmo com a supressão dos sindicatos e a repressão a organizações de trabalhadores.

Com relação ao mal uso dos recursos previdenciários, Carvalho (2013) cita diversos momentos em que esses recursos foram usados impropriamente durante

os governos:

Getúlio Vargas, dentre outras medidas, com uma mão criou os institutos de aposentadorias e pensões por segmento econômico de vínculo empregatício dos trabalhadores; e, com a outra, criou a CSN, Companhia Siderúrgica e a CVRD, Companhia Vale do Rio Doce, mediante subscrição de ações lastreadas pelos recursos dos trabalhadores filiados aos seguintes institutos: IAPI [Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários], IAPB [Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários], IAPC [Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes] que financiaram a criação da CSN em 1941, o mesmo acontecendo em relação CVRD em 1942, com a promessa de devolução atualizada à moeda da época em que fossem ocorrer as primeiras aposentadorias. Os valores subscritos nunca foram devolvidos. A CSN e a CVRD foram privatizadas pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso e os valores recebidos pela venda das respectivas empresas não chegaram ao Caixa do INSS. E ainda se tem a coragem de falar em déficit da previdência; Eurico Dutra fez obras de vulto no porto do Rio de Janeiro com recursos do IAPM e construiu ferrovias com recursos do IAPI, com a mesma promessa de devolução de recursos atualizados para pagamento de aposentadorias e pensões; Juscelino Kubitschek utilizou recursos de todos os IAP para construir Brasília comprometendo-se com a mesma intenção; os presidentes do Regime Militar construíram obras como a ponte Rio-Niterói, a Transamazônica, e outras, com os recursos do INPS [...] (CARVALHO, 2013, p.57)

Segundo esta autora, casos como esses seguiram nos demais governos. Diante disso, os desequilíbrios financeiros e déficits da previdência são explicados por diversos fatores, do que propriamente os excessos na concessão de benefícios. Gentil (2006) diz que juntamente à perda de sustentação financeira do sistema houve uma progressiva tendência de queda de qualidade nos serviços de assistência médica, de perda de valor das aposentadorias e de aumento geral da ineficiência do sistema, multiplicando-se os casos de sonegação, fraudes e corrupção.

No Brasil, na passagem da década de setenta para a década de oitenta, movimentos sociais e políticos cresceram, ganharam força e passaram a se articular contra o Regime Militar. Movimentos sociais pela redemocratização do país ocorrem paralelamente com movimentos pelo redesenho e reestruturação das políticas sociais, entre elas, a política previdenciária. Esses movimentos sociais vão convergir para uma demanda fundamental no Estado brasileiro – a instituição de uma Assembleia Nacional Constituinte durante os anos de 1987 e 1988, culminada com a promulgação da Carta Constitucional de 1988 (PACHECO, 2008; BERGER, 2011).

De maneira simples, pode-se ver o cronograma histórico da Previdência Social no Brasil até 1988, no quadro a seguir.

QUADRO 3 - CRONOGRAMA HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

<b>1824</b>	"Socorros públicos" na Constituição de 1º Império	Assistência Social
<b>1888</b>	"Caixa de Socorros" para ferroviários (Lei n. 3.397)	Seguro Social
<b>1892</b>	Aposentadoria e pensão por morte para operários do Arsenal da Marina (Decreto n. 127)	Previdência Social
<b>1919</b>	Seguro contra acidentes de trabalho (Lei. N. 3.724)	Seguro Social
<b>1923</b>	Lei Eloy Chaves institui, por empresas, aposentadoria e pensão de ferroviários	Previdência Social
<b>1934</b>	Constituição prevê o custeio da Previdência por empresas, trabalhadores e governo.	Previdência Social
<b>1937</b>	O termo "Seguridade Social" é usado na Consituição	Previdência Social
<b>1946</b>	O termo "Previdência Social" é usado na Constituição pela primeira vez	Previdência Social
<b>1960</b>	Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS)	Previdência Social
<b>1963</b>	Criação do Funrural	Previdência Social Rural
<b>1966</b>	Criação do INPS	Previdência Social
<b>1977</b>	Sinpas reúne órgãos da assistência social e Previdência	Previdência e Assistência Social
<b>1986</b>	Seguro-desemprego (Decreto-Lei 2.283)	Previdência Social
<b>1988</b>	Constituição aprova o sistema de Seguridade Social	Seguridade Social

Fonte: GLASENAPP, 2015, p. 20

Passado esse período ditatorial, onde a renda estava cada vez mais concentrada, pauperismo na maioria da população, a acumulação de capital mantida e a paz social imposta por forte repressão e violência policial, tem-se um novo momento com transformações históricas na questão social, a partir da promulgação da Constituição de 1988.

Diante de tudo que foi mencionado, a política de previdência social no Brasil, do período que antecede a consolidação da Constituição de 1988, é, predominantemente, de seguro obrigatório, de caráter corporativo, classista e urbano. Ao passo que população rural, durante grande parte do século XX, permaneceu sem proteção social, devido ao modelo econômico latifundiário em que o Brasil foi colonizado.

Feitas as reflexões sobre o processo histórico de criação e evolução da política social no Brasil até o final da década de 80, a seção seguinte se direciona para as particularidades da consolidação da legislação da Previdência Social, a partir da Constituição de 1988: período de diversas transformações históricas que dão sustentação ao sistema de seguridade social vigente até hoje.

### 3.1. CONSTITUIÇÃO DE 1988: (DES)CONSTRUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

A década de 1980 foi marcada pela mobilização de grupos civis que reivindicavam uma sociedade mais democrática e voltada a atender as demandas sociais existentes. Toda essa efervescência culminou nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte no período entre 1987 e 1988, com a formação de uma grande aliança em defesa da democracia. Porém essa aliança se deu de forma negociada entre a introdução de novos interesses e a manutenção das elites tradicionais, ou seja, a Constituição Federal de 1988 não expressou a vontade de um único grupo nacional (BERGER, 2011).

Apesar da disputa entre interesses distintos, não se pode negar que foi a partir da Constituição de 1988 que se implantou um novo conceito no campo das políticas previdenciárias, o conceito de seguridade social. Rompendo, aparentemente, com o conceito de seguro. Para Teixeira (2004), passou-se de um contrato individual que estabelecia o direito pessoal ao contribuinte a um benefício futuro, para uma concepção de contrato social, pelo qual o direito aos benefícios aparece como um direito da cidadania.

A “Constituição cidadã”, como ficou conhecida, compreende a Seguridade Social como “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” (BRASIL, 1988). No bojo dessa Constituição, percebem-se vários momentos em que é expresso o caráter social da previdência, como no Art. 6º, que afirma a previdência social como um direito social, no Art. 7º, que elenca a aposentadoria como um direito do trabalhador, e no Art. 10º, que assegura a participação de trabalhadores e empregadores em discussões e deliberações cujo objeto seja seus interesses previdenciários ou profissionais (BRASIL, 1988).

A Constituição consolidou ainda princípios fundamentais que se aplicam também ao Direito Previdenciário, como o princípio da dignidade humana e da solidariedade, por exemplo, os quais justificam a contribuição dos trabalhadores ativos para o financiamento dos inativos necessitados. Além dos princípios constitucionais, a Carta Magna prevê uma série de objetivos específicos que devem orientar a Seguridade Social, quais sejam: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações

urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irreduzibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988).

A partir do final da década de 80, um novo pacto social se estabeleceu com as mudanças nas relações entre Estado e sociedade. Ficava clara a construção de uma matriz constitucional de aproximação com o modelo de Estado de Bem-estar Social. A previdência, ao misturar contribuição com financiamento estatal, ampliou sua cobertura de modo a incluir parcela da população até então não atendida pelo sistema, como os trabalhadores rurais que passaram a receber também um salário mínimo de benefício. Bem como a saúde e a assistência social que passaram a ser direitos do cidadão e dever do Estado (GENTIL, 2006). Por tanto, a referida constituição foi o marco da retomada do Estado democrático e social de direito, apesar de ser “uma transição de viés conservador”, como afirma Berger (2011, p. 47).

Vale ressaltar que, o contexto de implementação do *welfare state* no Brasil foi desprendido do percurso histórico encontrado na Europa. Nesta, o entre guerras e a longa história de mobilização social e reformas tinham condicionado o povo europeu em direção a um novo ordenamento da vida social, com o sentimento geral de superação do passado e reestruturação de uma sociedade mais justa e pacífica. Numa concepção de vida baseada pela ação política da social-democracia e no alargamento da visão keynesiana. Ao passo que, no Brasil, essas bases políticas e ideológicas e os pactos sociais eram inexistentes. Quanto às políticas keynesianas – defesa do pleno emprego e do gasto social como estabilizadores da demanda agregada e indutores do crescimento – já não tinham mais eco entre os *police makers*, devido ao fracasso dos planos heterodoxos de inflação dos anos 80 (VIANNA, 1998; GENTIL, 2006). Esse momento da vida política no Brasil é descrito por Teixeira como contraditória, pois:

Junto com as tentativas de modernização da máquina pública, conviveram as formas políticas mais tradicionais do clientelismo, da troca de favores e do cartorialismo. Como aqueles problemas exigiam uma vontade política e uma articulação social mais fortes do que as disponíveis na época, foram-se acumulando insucessos nas tentativas de imprimir um rumo progressista à

ação pública. E, à medida que isso ocorria, o lado mais atrasado e conservador do governo foi prevalecendo até que se tornou dominante e exclusivo (TEIXEIRA, 2004, p. 18).

Além dessa razão política que também é presente no processo do *Welfare State* Europeu, tem-se que o período de universalização da proteção social no Brasil, se dá contracorrente ao momento que a eficiência das políticas de *welfare state* sofriam diversos questionamentos. Fatores como esses dificultaram a Lei “sair do papel”.

Os direitos sociais de caráter universal e equânime sofrem constantes ameaças da lógica burguesa, com sua vertente contemporânea, denominada de neoliberalismo. Apesar de serem direitos expressos na Constituição de 1988, o modelo neoliberal ataca, de forma avassaladora, as tendências de desmercadorização da organização social. Todo esse cenário gera um campo de tensões onde “direitos sociais” passam a ser “custos sociais” (OLIVEIRA, 1996 *apud* PACHECO, 2008).

Berger (2011) afirma que o Brasil não fugiu totalmente da tendência hegemônica, pois tanto incorporava na Constituição os direitos da cidadania, como também promovia o desmonte da Seguridade Social. Vianna (2003) elenca diversos fatos que comprovam esse desmonte, inclusive nos termos da lei: 1) A separação da legislação das três áreas que compõem a Seguridade, com a Lei Orgânica da Saúde; as Leis do Custeio e dos Planos de Benefícios da Previdência e a Lei Orgânica da Assistência Social, consolidando a segmentação da Seguridade através de medidas provisórias, leis complementares, emendas constitucionais etc. 2) A criação do Instituto Nacional de Seguro Social em 1990, rompendo com o conceito de Seguridade. 3) Desdobramentos da Seguridade em ministérios: Ministério da Saúde, Ministério da Previdência Social e Ministério da Assistência e Promoção Social, o que segundo a autora (2003) demonstra, do ponto de vista administrativo, a não mais existência formal da Seguridade.

Da mesma forma se dá no ponto de vista financeiro, pois na concepção original da seguridade tem-se como apoio a base de financiamento única, com fontes de recursos diversificadas, para as políticas de saúde, assistência e previdência, porém o que se observa são receitas gradativamente discriminadas, dentre elas: 1) Em 1993, foram suspensos os repasses de recursos do orçamento da “seguridade”, no caso da previdência para a saúde (Art. 55 do Ato das

Disposições Transitórias da Constituição). 2) Em 1998, a Emenda Constitucional 20, vinculou as receitas previdenciárias ao pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). 3) Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, cria o Fundo do RGPS, tendo como fonte de receita mais importante as contribuições sociais dos empregadores e trabalhadores sobre a folha de salários (Art. 68, da LRF). 4) Esse mesmo artigo no inciso VI, diz que o Fundo do RGPS contará com recursos provenientes do orçamento da União, porém não especifica qual orçamento (VIANNA, 1998; GENTIL, 2006).

A autora (2006) ainda afirma que esse tipo de manobra serve como mais uma forma de desconfigurar o conceito de seguridade social, pois em suas palavras:

(...) o fluxo de caixa do INSS revela que, do lado das receitas, estão as COFINS, CPMF e CSLL (definidas pela Constituição de 1988 como pertencentes ao orçamento da seguridade social), classificadas, entretanto, como “transferências da União” (não como recursos próprios da seguridade) e utilizadas para cobrir gastos previdenciários e assistenciais, o que implica em que a União estaria, ao fazer uma transferência, supostamente ingressando com recursos de fora do sistema de seguridade para dar-lhe sustentação financeira (GENTIL, 2006, p. 123)

Todo esse cenário confuso de alterações na legislação e contabilidade obscura das fontes de financiamento da seguridade serve para criar a alusão de vulnerabilidade da seguridade social. Além da pressão exercida pelo receituário neoliberal e o Consenso de Washington<sup>2</sup>. Diante disso, cada vez mais a Constituição de 1988 sofreu retaliações com a justificativa de déficit e insustentabilidade fiscal do sistema de políticas sociais. Esse movimento de desestruturação da seguridade por meio do programa neoliberal foi chamado de contrarreforma e será exposto no item a seguir.

---

<sup>2</sup> O Consenso de Washington é uma combinação de grandes reformas com o intuito de tratar a natureza da crise latinoamericana. Tais reformas foram formuladas, em novembro de 1989, por funcionários do governo dos EUA, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, a partir de estudos do economista John Williamson, do Institute for International Economics. De acordo com a abordagem de Washington as causas de tal crise são basicamente duas: a) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e em número excessivo; e b) o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público. Para combater a crise da América Latina foram criadas dez reformas que se resumem em promover a estabilização da economia através do ajuste fiscal e da adoção de políticas econômicas ortodoxas em que o mercado desempenhe o papel fundamental, e formas diferentes de afirmar que o Estado deveria ser fortemente reduzido (BRESSER-PEREIRA, 1991)

### 3.2. AS CONTRARREFORMAS NEOLIBERAIS

No cenário mundial, a emergência de ciclos de contrarreforma foi condicionada a partir da reestruturação dos países capitalistas desenvolvidos, no contexto da Terceira Revolução Industrial, o que intensificou a concorrência internacional e a busca de melhores padrões de competitividade e produtividade. Esse movimento, no contexto do fim da bipolaridade mundial, criou condições favoráveis para a ruptura dos compromissos selados entre detentores de capital e de trabalho, nos “anos de ouro” entre 1945 e 1975. Do ponto de vista ideológico, esse processo foi respaldado pelo pensamento neoliberal que se tornou hegemônico. Internamente, a contrarreforma liberal foi favorecida pelo esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista, o que contribuiu para que as elites políticas reorganizassem suas forças e fizessem a opção subserviente pelo projeto liberal (FAGNANI, 2005).

O primeiro contrarreformismo aconteceu entre março de 1990 a outubro de 1992, no governo de Collor de Melo. Nesse período, a estratégia governamental para as políticas sociais se concentrou na formulação de nova agenda de reformas por meio da revisão constitucional prevista para 1993, que estava presumida no texto da Carta Magna, porém não ocorreu. Ao passo que o governo se empenhava para obstruir ou desfigurar os direitos sociais no processo de regulamentação da legislação constitucional complementar. Outra característica da estratégia de Collor para a política social foi a ocorrência de um processo de desorganização burocrática, um arsenal de manobras para descumprir regras e prazos constitucionais (FAGNANI, 2005).

Para o autor (2005), o segundo momento da contrarreforma neoliberal aconteceu no período 1993 - 2002. Intervalo de tempo que compreende a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no ministério da Fazenda até os seus dois mandatos presidenciais. O traço marcante desse governo foi a retomada vigorosa da contrarreforma iniciada em 1990 e cessado pelo *impeachment* de Collor. Por tanto, ficou evidente 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. De acordo com Araújo (2004), após o Plano Real, o país aderiu plenamente ao Consenso de Washington.

A estratégia de desconstitucionalização da seguridade social foi inicialmente

transformada em proposta de emenda constitucional, que alteraria radicalmente o sistema previdenciário – a PEC nº 33, de 1995 – contudo tal proposta não teve sucesso no Congresso. Em contrapartida, o governo optou por outra estratégia: as medidas provisórias. E dessa forma, a legislação social foi sendo modificada sorrateiramente durante longos períodos (GENTIL, 2006).

Araújo (2004) elenca as reformas ocorridas a partir do estudo comparativo das modificações do Plano de Benefícios, Lei 8.213/91, desde a sua promulgação até a aprovação da Emenda Constitucional nº 20. A síntese do quantitativo das modificações ocorridas no texto constitucional pode ser vista no quadro a seguir.

QUADRO 4 - DEMONSTRATIVO DAS MODIFICAÇÕES NA LEI 8.213 DE 24/07/1991 DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

<b>Especificações das Modificações no texto da Lei</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Institucional ou Organizacional	2	2,02
Política e/ou Administrativa	10	10,1
Jurídica suprimindo direitos	39	39,4
Jurídica alterando direitos e obrigações	48	48,48
<b>Total</b>	<b>99</b>	<b>100</b>

FONTE: ARAÚJO, 2004, p. 187

Observa-se que a maioria das modificações teve como principal efeito a alteração dos direitos e obrigações; e supressão dos direitos, com 48,48 e 39,40% consecutivamente. Segundo Araújo (2004), houve significativas alterações no conteúdo original da previdência, porém se não atendeu os interesses dos trabalhadores, também não saiu conforme os neoliberais planejaram.

Segundo Gentil (2006), após diversas medidas provisórias e leis ordinárias, em dezembro de 1998 houve a primeira contrarreforma de peso com a aprovação da Emenda Constitucional nº 20 no governo de FHC. Esta emenda mudou um conjunto de regras do Regime Geral da Previdência Social – RGPS e o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS. Araújo (2004) calcula que 42,22% das modificações foram no RPPS e cerca de 28,90% no RGPS.

No que se concerne ao RPPS, uma das principais mudanças foi a fixação do teto de benefícios para o RPPS igual ao do RGPS. Por essa nova regra constitucional os funcionários públicos, ao aderirem ao regime de previdência complementar para ter uma aposentadoria maior que o teto do RGPS, teriam de

contribuir por um longo período, com base nas regras do plano, para, ao final de sua vida profissional, se habilitarem a um benefício que dependeria do quanto houvessem poupado e do quanto as suas poupanças individuais tivessem capitalizado. Por tanto, com essa regra, se possibilitou o crescimento dos fundos de pensão, que substituiriam, com direitos menores, o atual sistema público. Um movimento parecido com o que ocorreu nos EUA, de expansão de fundos privados a partir de mudanças no regime de previdência dos servidores públicos (GENTIL, 2006).

Ao passo que no RGPS, a mudança sumária foi na forma do cálculo da aposentadoria, estabelecida com a Lei 9.876 de 1999. A nova regra estipula que o salário-de-contribuição corresponda aos 80% dos melhores salários de contribuição a partir de desde julho de 1994, e não mais pelos últimos 36 salários. Além da criação do fator previdenciário, em 1999. Este fator é aplicado sobre o salário-de-contribuição, que varia quanto ao tempo de contribuição e a idade de aposentadoria. O cálculo é feito a partir de uma fórmula matemática<sup>3</sup> baseada nesses dois parâmetros (tempo de contribuição e idade) e na expectativa de sobrevida do aposentado (GENTIL, 2006).

Segundo a autora (2006), o fator previdenciário tornou desvantajosa a aposentadoria por tempo de contribuição com baixa idade, incentivando o adiamento da aposentadoria, pois é progressivamente maior a cada ano de postergação. Sua consequência imediata foi o aumento da idade média de concessão desse benefício e, posteriormente, a redução do valor médio das aposentadorias por tempo de contribuição.

Diante dessa nova forma de cálculo da previdência, a E.C. 20 exprime um de seus aspectos, o da absorvência do equilíbrio financeiro e atuarial. Este implica em limitar os espaços de redistribuição que a Constituição imprimiu à seguridade

---

<sup>3</sup> A fórmula matemática do setor previdenciário é a seguinte:

$$F = \frac{Tc \times a}{Ec} \times \left[ 1 + \frac{Id + (Tc \times a)}{100} \right]$$

F = fator previdenciário; Tc = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria; a = alíquota; Ec = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria; Id = idade no momento da aposentadoria.

social, ameaçando, inclusive, a continuidade de benefícios de baixo peso contributivo, como o da aposentadoria rural. Além disso, o próprio preceito do equilíbrio atuarial contradiz a natureza da seguridade (GENTIL, 2006).

A terceira contrarreforma da Previdência Social ocorreu em 2003, no início do governo Lula Inácio da Silva. De acordo com Fagnani (2011), o primeiro Governo Lula (2003-2005) foi marcado pela incerteza entre mudança e continuidade quanto a estratégia social, pois na composição do governo conviviam forças defensoras do Estado Mínimo e setores que defendiam os direitos universais. O debate quanto às políticas sociais estava entre a disputa de focalização e universalização. As primeiras medidas tomadas pelo governo foram em direção a programas focais voltados para transferências diretas de renda a população comprovadamente vulnerável. Esses programas seguiam os critérios do Banco Mundial, que determinavam programas focalizados cujos benefícios não deveriam passar de R\$ 120,00.

Houve um lento impulso pelos ministérios setoriais e forças políticas em direção a abertura de espaços democráticos de pressão e controle social com intuito de proporcionar avanços em políticas universais. Obteve-se conquistas em políticas voltadas para Segurança Alimentar, Educação e Assistência Social. Um importante símbolo deste Governo foi o Programa de Bolsa Família, que a partir de 2004 foi consolidado pela unificação dos vários programas de transferência criados por FHC e Lula, como Programa Bolsa Escola, Cartão Alimentação entre outro. Apesar desses avanços, no que diz respeito à Previdência Social, manteve-se o enfoque na ortodoxia econômica com limites financeiros ao seu financiamento. O que incentivou novas contrarreformas tanto no RGPS, quanto no RPPS (FAGNANI, 2011).

Conforme Carvalho (2013), o Governo Lula estendeu o processo de desmonte da proteção social para a Previdência dos servidores públicos e para o Regime Geral de Previdência Social com as Emendas Constitucionais 40/2003, 41/2003 e 47/2005, pois estas emendas promoveram alterações estruturais significativas no sistema previdenciário brasileiro no intuito de atender os ditames do capital globalizado, da financeirização da riqueza, assim como subsidiar a competitividade do empresariado nacional.

Em relação a E.C nº 40 de março de 2003, Fagnani (2011) afirma que se tratava da Reforma Tributária, com principal objetivo de simplificar a estrutura fiscal, extinguir tributos, reduzir cobranças cumulativas, bem como desonerar a folha de

contribuição dos empregadores para a previdência social, por meio da extinção das fontes de financiamento das políticas sociais, como Cofins, PIS-Pasep, entre outros. Segundo Lourenço *et al.* (2017, p. 475), esta emenda também “fixou o teto de remuneração e de proventos para os funcionários públicos e agentes políticos, extinguindo as regras de transição para a aposentadoria voluntária e estabelecendo critérios de contribuição para o aposentado”.

Quanto à E.C. nº 41 de dezembro de 2003, Gentil (2006) relata que a reforma resultou em um ajuste no sistema de repartição para as gerações atuais de servidores ativos e inativos e em novas regras para os futuros servidores, muito semelhantes às dos trabalhadores do setor privado. As principais mudanças, quanto ao incentivo ao regime complementar foram:

(Com a E.C. 41/2003): Para futuros servidores, o cálculo da aposentadoria considera a média das contribuições previdenciárias feitas durante o período trabalhado, nos mesmos moldes do RGPS administrado pelo INSS. Houve a imposição de um limite máximo para o valor dos benefícios, tornando-o igual ao do regime geral dos trabalhadores da iniciativa privada (R\$2.400,00 à época), e a opção de complementar os proventos por meio de filiação a fundos de previdência complementar. Os futuros servidores, portanto, com proventos maiores que o teto, serão estimulados a ingressar em fundos de previdência privados ou no fundo de previdência complementar público. [...] O sistema de previdência complementar funcionará no sistema de capitalização individual. Deve ser uma entidade fechada, que oferece a seus participantes planos de contribuição definida e tenha natureza pública e instituição voluntária. A instituição dos fundos complementares depende de lei de iniciativa da União, estados e municípios criando os seus fundos de pensão. Uma vez instituído o fundo, estas entidades passam a fazer parte da estrutura administrativa da União, dos estados e dos municípios e a contribuição patronal do ente federado deverá ser, no máximo, equivalente à do servidor. Deverão ser aplicadas, no que couber, as regras que já valem para o regime de previdência complementar. A filiação do servidor atual e dos futuros servidores é facultativa. Sua criação é pré-requisito para a instituição do teto igual ao do RGPS (R\$ 2.400,00) (GENTIL, 2006 p. 151-154).

Diante dessas modificações, Lourenço *et al.* (2017), afirmam que a contrarreforma do Governo Lula atingiu os trabalhadores do setor público, com o discurso de justiça social entre aos servidores públicos e os trabalhadores do setor privado. Os autores analisam a obrigatoriedade da renda complementar como um pretexto para o fortalecimento da previdência privada. Essa obrigação é um excelente negócio para o sistema bancário, tendo em vista que, no caso dos trabalhadores públicos, considerando sua estabilidade, existiriam maiores garantias de pagamento das mensalidades.

No ano de 2005, houve ainda outra emenda constitucional, de grande relevância, que buscou solução para um problema grave, de natureza estrutural, do sistema de seguridade social: a E.C. nº 47/2005, segundo o artigo 12 do texto Constitucional, passa incluir trabalhadores de baixa renda, informais urbanos e donas de casa, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo. No entanto, Gentil (2006), chama atenção para o fato de que a Previdência Social é um sistema contributivo e a maioria dos trabalhadores autônomos não recolhe contribuição, em razão do baixo nível de remuneração, por descuido com o futuro ou por desconhecimento.

Diante disso, a autora (2006) adverte que a inclusão previdenciária precisa guardar relação com a retenção da contribuição de forma proporcional à capacidade de pagamento do contribuinte, assegurando o mínimo necessário. Para isso funcionar é preciso um sistema de socialização de ônus, o que é próprio de um sistema de repartição simples, de caráter solidário e redistributivo, pois somente com custeio individual não ocorrerá a cobertura total do benefício.

No segundo Governo Lula (2006 - 2010) houve a ampliação da formalização do mercado de trabalho, com isso ampliou-se o número de contribuintes da previdência, além da melhora do cenário econômico. Segundo Glasenapp (2015), as principais leis em relação a seguridade social nesse período foram: 1) Medida Provisória nº 303/2006 que institui as normas para o parcelamento de débitos tributários das pessoas jurídicas, incluindo as contribuições sociais, no âmbito do Programa de Recuperação Fiscal; 2) Lei Complementar nº 123/2006 que aprova a criação do Simples Nacional, revogando a Lei nº 9.317/96, com a finalidade de incentivar a formalização previdenciária das micro e pequenas empresas, mediante tributação unificada nacionalmente, simplificando a arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos; 3) Lei nº 11.457/2007 que atribui à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) a função anteriormente ocupada pelo INSS de arrecadar, cobrar, recolher e fiscalizar das contribuições sociais, inclusive as previdenciárias; 4) Lei nº 12.154/2009 autoriza a criação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), autarquia especial vinculada ao MPS, que fiscaliza e supervisiona as atividades das entidades fechadas de previdência complementar, além de executar políticas para esse regime. Dentre outras medidas.

Entre 2011 e 2016, período compreendido ao mandato de Dilma Rousseff, é dada continuidade às políticas de focalização para população de renda baixa, como

Mais Médicos, Minha Casa Minha Vida e etc. Nas palavras de Carvalho (2013):

(...) o Governo de Dilma Vana Rousseff, em continuidade, regulamentou a Emenda Constitucional 41/2003 com a criação do FUNSPRESP, Fundo de Previdência Complementar do Servidor Público, ao sancionar a Lei 12.618 de 30 de abril de 2012, com foco mais no aumento da poupança agregada interna, gerado pelos fundos de pensão, que na proteção previdenciária dos servidores públicos (CARVALHO, 2013, p. 32).

Outras medidas adotadas nesse período foram elencada por Glasenapp (2015): 1) A E.C. 68 de dezembro de 2011, prorrogou a desvinculação das Receitas da União (DRU), essa medida permite ao governo gastar até 20% dos recursos provenientes dos impostos federais, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, com exceção das contribuições previdenciárias. 2) E.C. 70 de março de 2012, estabelece critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressam no serviço público até a data da publicação da E.C. 41. Assim, os proventos de aposentadoria por invalidez concedidos a partir de 1º de janeiro de 2004 deverão ser recalculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se aposentou; 3) E.C. 72/2013 estabelece a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais, bem como sua integração na Previdência Social. Dentre outras leis e emendas.

Diante do que foi exposto durante o capítulo, pode-se concluir que o processo histórico da construção da seguridade social no Brasil teve elementos diferentes do Europeu. O marco da seguridade social no Brasil se dá pela promulgação da Constituição de 1988, após longos anos de repressão militar. Ao passo que na década de 1980, a base do *Welfare State* no mundo passa ser questionada e posteriormente enfraquecida. Isto implica num movimento de contracorrente, que resulta já no primeiro ano da C.F. 88 sua primeira tentativa de reforma. A partir de então, inicia-se o longo percurso de reformas e emendas que modificam completamente o sistema de seguridade no Brasil em direção à sua finaceirização.

#### **4. PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

No presente capítulo busca-se entender as questões que envolvem o fortalecimento da financeirização e como esse processo acaba atingindo as políticas de Previdência Social no Brasil. Para isso, primeiramente, faz-se necessário uma breve discussão sobre as transformações das estruturas financeiras, no intuito de compreender a dominação das finanças em diversos segmentos, inclusive nas políticas sociais. Mediante esse conhecimento, parte-se para as especificidades dos Regimes de Previdência - Repartição e Capitalização - além das particularidades da Previdência Brasileira. Fundamentado nessas discussões, serão analisadas as motivações e argumentos que envolvem a nova Reforma da Previdência (PEC. 6/2019), com o propósito de entender como funciona e para onde se dirige a Previdência Social do Brasil.

##### **4.1. TRANSFORMAÇÕES NAS ESTRUTURAS FINANCEIRAS**

O período neoliberal testemunhou a expansão de ativos especulativos em detrimento de investimentos reais, ou seja, a passagem de uma perspectiva centrada no crescimento da atividade econômica para uma centrada em acumulação (KRIPPNER, 2005). Se referindo a essa transição, Sweezy (1994) entende que o êxito do capital financeiro em detrimento do industrial representou uma mudança no seu papel original, pois deixa de ser o auxiliar de uma economia real de produção para atender às necessidades humanas, e se torna um capital especulativo voltado exclusivamente para sua própria auto-expansão. Esse processo é denominado financeirização.

Na literatura não há um consenso amplamente aceito sobre o conceito de financeirização, devido às diversas abordagens e correntes teóricas. Dessa forma, optou-se por apresentar, a seguir, algumas das definições de financeirização que capturam aspectos do fenômeno.

Na percepção de Krippner (2005, p. 174), o termo financeirização se refere ao “padrão de acumulação em que o lucro ocorre cada vez mais através de canais financeiros, e não através do comércio e da produção de mercadorias”. Dessa forma, há o “aumento dos motivos financeiros, mercados financeiros, atores financeiros e instituições na operação das economias doméstica e internacional”

(EPSTEIN, 2005, p. 3).

Assim, o setor financeiro ganha maior influência sobre a política econômica e os resultados econômicos, transformando-os tanto no nível macro quanto no microeconômico (PALLEY, 2007). Corroborando com isso, Epstein (2005) evidencia que além do crescimento da importância desse setor, se intensifica a dominação financeira ante as operações e decisões empresariais e a geração de riqueza entre as diferentes classes de renda. Para Dourado (2019), esse processo significa que a renda do setor financeiro aumenta ou diminui como simples consequência de sua oferta e demanda, sem ligação ou uma conexão muito fraca com a economia produtiva.

Baseado nessas concepções, Palley (2007, p. 3) elenca os principais impactos da financeirização: “(1) elevar a importância do setor financeiro em relação ao setor real; (2) transferir receita do setor real para o setor financeiro e (3) contribuir para o aumento da desigualdade de renda e estagnação dos salários”.

Numa perspectiva histórica, o desenvolvimento das estruturas financeiras passou por diferentes estágios. Whalen (2010), a partir de dois grandes ensaios de Minsky<sup>4</sup>, aplicados ao caso dos EUA, identificou quatro estágios capitalistas: comercial, financeiro, gerencial e “*money manager capitalism*”.

O capital comercial, segundo o autor, é o estágio que envolveu o financiamento da produção por bancos comerciais, enquanto que os empresários usavam seus próprios recursos para adquirir ativos de capital. Wray (2009, p. 810) explica que, com o tempo, “as plantas e os equipamentos tornaram-se tão caros que o financiamento externo tornou-se necessário, e este exige um compromisso prévio de lucros futuros”. Esse movimento cria a possibilidade de inadimplência e também, a separação entre a propriedade e o controle do capital.

Na virada do século XX, essa separação entre propriedade na atividade produtiva e controle se amplifica, caracterizando o estágio do capitalismo financeiro. Os bancos de investimento ocuparam uma posição dominante na economia ao assumirem o controle desse processo. Além disso, no período, observou-se a

---

<sup>4</sup> (1) MINSKY, H.P., ‘Schumpeter: finance and evolution,’ in Arnold Heertje and Mark Perlman (eds), *Evolving Market Technology and Market Structure: Studies in Schumpeterian Economics* (Ann Arbor: The University of Michigan Press), 1990.

(2) MINSKY, H.P. (1993), ‘Schumpeter and finance’ in Salvatore Biasco, Alessandro Roncaglia and Michele Salvati (eds), *Market and Institutions in Economic Development: Essays in Honour of Paulo Sylos Labini* (New York: St. Martin’s Press), 1993.

predominância de um governo reduzido, com pouca regulação bancária e financeira, e o crescimento da desigualdade de renda. Assim, o resultado geral do funcionamento deste estágio do capitalismo foi o crescimento do poder econômico privado e uma forte instabilidade financeira (WHALEN, 2010).

O capitalismo gerencial emergiu em resposta à Grande Depressão dos anos 1930, que redirecionou o foco financeiro para a revitalização macroeconômica. Segundo Whalen (2010), o *New Deal* e a Segunda Guerra Mundial moveram a principal fonte de financiamento do setor privado para o governo estadunidense, onde os recursos fiscais e a política monetária deveriam ajudar a garantir o crescimento econômico e a estabilidade.

Para Wray (2009), nesta fase do capitalismo prevaleceu uma alta estabilidade do crescimento econômico e a formação de uma prosperidade compartilhada. Uma das razões para isso foi a forma como as corporações alocaram seus recursos. No Pós-Segunda Guerra, os princípios alocativos se baseavam em “reter e reinvestir”. Significa que as empresas reinvestem os lucros retidos em nova capacidade produtiva. Nesse processo, os funcionários se beneficiam sob a forma de maiores rendas e mais segurança no emprego e, em contrapartida, ajudavam a tornar a empresa mais produtiva e competitiva (LAZONICK, 2014).

Do ponto de vista da atuação do governo, este período apresentou um aumento dos gastos estatais, expresso no *New Deal*, e um maior envolvimento na regulação financeira por meio do Banco Central, que promoveu um amplo sistema de regulamentação e supervisão financeira, com objetivo de impedir a tomada excessiva de riscos.

Entretanto, a própria dinâmica do capitalismo gerenciado conduziu a um regime econômico instável. Wray (2009) cita que um dos principais fatores para a instabilidade foi o fato dos bancos buscarem maneiras de elevar a sua rentabilidade, gradualmente assumindo mais riscos nos seus balanços patrimoniais, após um período de alta liquidez durante a fase de regulamentação.

Segundo a hipótese de instabilidade financeira de Minsky (1992, p. 8), “durante períodos de prosperidade prolongada, a economia transita de relações financeiras que contribuem para um sistema estável para relações financeiras que contribuem para um sistema instável”. O autor ainda indica que durante esses períodos, há uma transição na estrutura financeira, passa de uma economia

dominada por unidades com postura financeira *hedge*<sup>5</sup>, para uma estrutura na qual existe grande peso de unidades envolvidas no financiamento especulativo<sup>6</sup> e de Ponzi<sup>7</sup>.

Minsky (1992), conclui que a predominância das unidades financeiras *hedge* tende a conduzir a economia para a estabilidade, ao passo que o maior peso do financiamento especulativo e Ponzi levam à instabilidade, pois são maiores as margens de insegurança global e de fragilidade da estrutura financeira.

O estágio de capital gerenciado também resultou numa maior dependência das corporações privadas não-financeiras ao financiamento, principalmente diante do declínio de suas capacidades em resolver problemas de liquidez, além das quedas consecutivas no valor líquido dos seus ativos e passivos em relação às dívidas pendentes. O resultado destas mudanças, tanto políticas quanto econômicas, foi o crescente retorno da instabilidade financeira (MENDONÇA DA SILVA, 2015).

Diante das contradições desse período e a deterioração do desempenho econômico na década de 1970, os neoconservadores asseguraram que o livre-mercado seria a solução para a recuperação e o crescimento. Assim, o fortalecimento dos ideais neoliberais marcou o novo estágio da economia norte-americana, o “*money manager capitalism*” (WRAY, 2009).

A ascensão do neoliberalismo implicou num conjunto de transformações que resultaram na formação de uma nova fase da estrutura financeira norte-americana. De acordo com Wray (2009), o papel fundamental para transição do capitalismo gerenciado para o “*money manager capitalism*” foi a mudança na ideologia adotada pelo governo. Este passou de promotor - que opera em interesse do público - para predador, operando no interesse dos chamados “gestores do dinheiro”.

---

<sup>5</sup> De forma simples, as unidades de financiamento de *hedge* são aquelas que podem atender a todos suas obrigações contratuais de pagamento por seus fluxos de caixa em qualquer período. (MINSKY, 1992, p. 7).

<sup>6</sup> Unidades financeiras **especulativas** são unidades que podem cumprir seus compromissos de pagamento em "conta de receita" em seus passivos, mesmo que não possam pagar o princípio dos fluxos de caixa de receita. Essas unidades precisam "rolar" seus passivos. Por exemplo, emitir novas dívidas para cumprir os compromissos com dívidas vencidas (*Idem*)

<sup>7</sup> Para unidade **Ponzi**, os fluxos de caixa das operações não são suficiente para cumprir o reembolso de princípio ou o juros devidos por dívidas pendentes por seus fluxos de caixa operações. Essas unidades podem vender ativos ou tomar empréstimos. Empréstimos para pagar juros ou vender ativos para pagar juros (e até dividendos) em ações ordinárias reduz o patrimônio de uma unidade, mesmo que aumenta os passivos e o compromisso prévio de futuros rendimentos (MINSKY, 1992, p. 7 - 8).

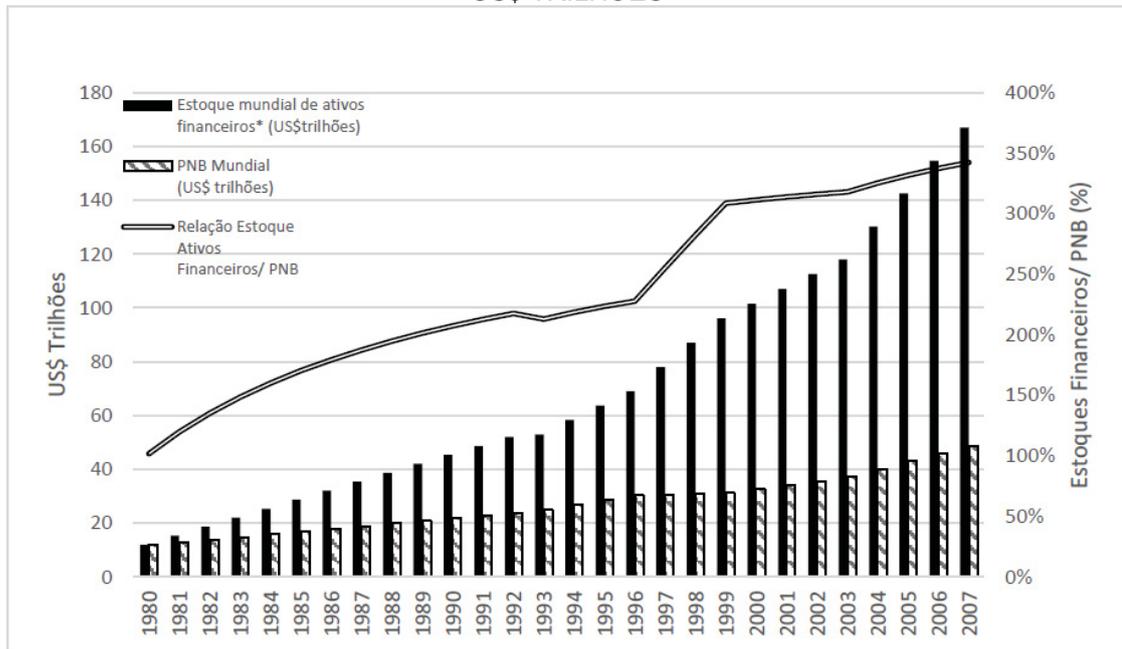
Esse período também é marcado pelo recuo dos direitos sociais garantidos pelo Estado, pois a lógica neoliberal entende que as famílias devem escolher a melhor forma de alocar os seus recursos de acordo com as suas preferências, de forma a otimizar os gastos, em detrimento do papel ineficiente e caro atribuído ao Estado de Bem-Estar Social (DOURADO, 2019). A partir dessa lógica, o mercado financeiro expande-se para áreas que eram regidas pelo Estado, como exemplo as políticas sociais.

As diversas mudanças desse estágio implicaram na expansão acelerada da securitização, pela globalização financeira, financeirização e desregulamentação financeira. Nas palavras de Wray (2009):

[...] essas mudanças permitiram maiores índices de alavancagem, práticas mais arriscadas, maior opacidade, menos supervisão e regulamentação, consolidação do poder em instituições financeiras "too big to fail" que operavam em todo o espectro de serviços financeiros (combinando bancos comerciais, bancos de investimento e seguro) e maior risco (WRAY, 2009, p. 215).

Deste modo, foi o conjunto de transformações na estrutura financeira norte-americana que permitiu identificar o atual estágio do capitalismo como a fase da financeirização. Entendendo o "*money manager capitalism*" como a fase em que o setor financeiro é posto no centro da dinâmica macroeconômica, com rendimentos provenientes da esfera da circulação (ações, juros, dividendos, etc.); seguido da expropriação sistemática dos salários e do valor gerado na esfera produtiva (LAPAVITSAS, 2009). A figura abaixo demonstra o grau em que se deu a autonomia do mercado financeiro frente à economia real.

FIGURA 2 - ESTOQUE MUNDIAL DE ATIVOS FINANCEIROS E RENDA REAL MUNDIAL (PIB) – US\$ TRILHÕES



Fonte: PAULANI (2010 *apud* DOURADO, 2019, p. 33).

NOTA: McKinseys Global Institute (Ativos) e FMI (PIB); incluem ações e debêntures, títulos de dívida privados e públicos e aplicações bancárias; não inclui derivativos.

Verifica-se que os ganhos na esfera financeira ultrapassaram a capacidade de crescimento da produção de mercadorias e serviços numa sequência quase ininterrupta. No início da série, em 1980, existia, praticamente, uma equivalência entre as variáveis. No entanto, durante toda a série e mais intensamente em meados dos anos 1990, houve um crescimento das finanças frente à produção real. Conforme o relatório da McKinsey de 2017, o valor de ativos financeiros transacionados no mundo, em 2015, atingiu a faixa dos US\$ 73 trilhões, representando cerca de 258% do PIB mundial. Essa superestrutura é composta de órgãos financeiros, bancos, pequenos atores e empresas não financeiras, atuando nacionalmente ou internacionalmente, e cujo crescimento das transações e da renda gerada deu-se a um ritmo muito superior ao crescimento da capacidade produtiva e da produção em si (DOURADO, 2019). Consciente desse processo, faz-se necessário abordar os efeitos da financeirização sobre seus principais canais de transmissão.

#### 4.2. CANAIS DE TRANSMISSÃO DA FINANCEIRIZAÇÃO

Para compreender os efeitos da financeirização sobre a economia capitalista e então discutir a financeirização das políticas sociais de previdência, torna-se relevante analisar, brevemente, os principais canais de transmissão da financeirização: o investimento das firmas, o consumo das famílias e a distribuição de renda.

#### 4.2.1. O Efeito da Financeirização sobre Decisões de Investimento

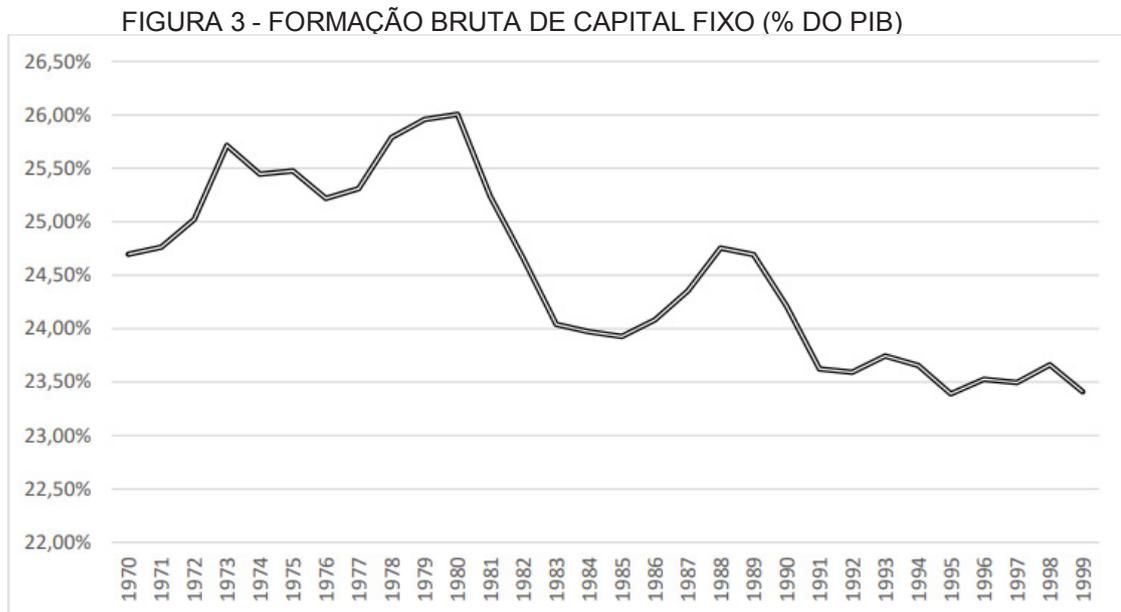
Segundo Hein (2009), o efeito da financeirização nos investimentos parte do 'conflito proprietário-gerente' inerente às grandes corporações. A natureza do conflito está, de acordo com o autor, na prática corporativa que orienta o valor ao acionista, provavelmente, esteja associada a uma alta preferência por rentabilidade de curto prazo e com baixa propensão a investir em estoque de capital físico das empresas.

Para o autor, os acionistas têm uma relação apenas fugaz com as firmas, dadas as carteiras de ativos diversificadas, e estão mais preocupados com rentabilidade atual do que a expansão e sobrevivência a longo prazo de uma empresa em particular. Dessa maneira, o autor verifica que a financeirização, de um lado impõe limitação aos gestores quanto à capacidade de expandir e, por outro lado, afeta as preferências da gestão, alinhando-as aos interesses dos acionistas, que é a maximização do lucro.

No que se refere ao crescimento das firmas, Hein (2009) registra que este é afetado pelos pagamentos de dividendos cada vez mais elevados aos acionistas, o que gera uma capacidade mais fraca das empresas em obter novos financiamentos através de emissões de ações (que tendem a diminuir os preços das ações), uma maior sujeição sobre a alavancagem e a crescente ameaça de aquisições hostis em um mercado liberalizado de controle corporativo.

Consequentemente as firmas viram sua taxa de lucro crescer em função da concentração do capital que as fusões e aquisições promovem, assim como pela redução ou abrandamento dos salários reais, mas reduziram seus investimentos produtivos, devido ao baixo incentivo em constituir nova capacidade produtiva diante de mercados de produtos que cresciam pouco. Esse movimento de redução dos investimentos produtivos – a despeito de haver crescimento dos lucros no período -

pode ser observado na figura abaixo para o caso dos Estados Unidos entre 1970 e 1999.



Fonte: DOURADO, 2019, p. 38

Nota-se que no início da série, de 1970 – 1973, existe uma formação de capital produtivo, no entanto a taxa cai consideravelmente a partir de 1979 devido aos choques de petróleo nesse período, elevando os custos de produção. Após os anos 1980, a tendência de queda contínua, sem voltar aos níveis da década de 70. A ausência de estímulo e o cenário de crise fazem com que as corporações mudem a forma de alocação de recursos, almejando novas formas de acumulação (DOURADO, 2019).

Lazonick (2014) explica essa alteração a partir da substituição do princípio de “reter e investir” - que seria o movimento de reinvestir os lucros retidos em capacidade produtiva, como mencionado anteriormente - pelo princípio de “reduzir e distribuir”. Isto significa que as empresas reduzem seus tamanhos e os lucros são distribuídos entre os acionistas, sem investir em capacidade produtiva. Ou seja, as corporações ao invés de buscar o crescimento, almejam o lucro a curto prazo. Com essa orientação para o valor do acionista, Hein aponta dois eminentes resultados:

1. Os acionistas impõem maior distribuição de lucros às empresas, ou seja, um pagamento maior de dividendos e, portanto, menor taxa de aluguel e / ou menor contribuição de novas emissões de ações para o financiamento de investimentos, ou mesmo compartilhar recompras.
2. A preferência dos gerentes (empresas) pelo crescimento é enfraquecida como resultado de

esquemas de remuneração com base na rentabilidade a curto prazo e nos resultados do mercado financeiro (HEIN, 2009, p. 6)

No intuito de maximizar o valor do acionista, surgem no cenário financeiro os investidores institucionais. Esses investidores institucionais englobam os fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimentos (figura 4). Estes são agentes que atuam na centralização de lucros não reinvestidos das empresas e das rendas não consumidas das famílias - os planos de previdência privados e poupança do salário - , e são a alavanca de uma acumulação financeira de grande dimensão (CHESNAIS, 2005).



Fonte: DE CANTI, 2016, p. 345

No contexto de globalização financeira, os investidores institucionais tornam-se “atores dominantes no novo capitalismo” (PLIHON, 2005, p. 139). Esses agentes exercem grande influência no mercado financeiro.

Em relação ao mercado financeiro e suas formas de distribuição de lucros, sabe-se que esta pode ser feita em forma de dividendos, juros sobre capital próprio (JCP) e recompras. Dividendos e JCP são lucros divididos entre os acionistas, a diferença é que o pagamento do JCP é tratado como despesa no resultado da empresa, enquanto o dividendo não. Ambos são formas de rendimento por manter ações. Ao passo que a recompra é, como o nome sugere, a compra de volta das

ações pela mesma empresa. Isto é, obter rendimentos por deixar de ser acionista e também criar valor. Esse artifício pode manipular o preço das ações de uma empresa e os grandes beneficiários do aumento do preço das ações são os próprios executivos que decidem o momento e a quantidade de recompras a serem feitas para maximizar o valor para o acionista.

O mercado de ações dos Estados Unidos está cada vez mais distribuindo seus lucros por meio da recompra. Entre as décadas de 1980 e 1990 e os de 2000, a taxa de pagamento de recompra aumentou de 22% para 35% para 50%, respectivamente. Ao passo que a taxa de pagamento de dividendos diminuiu de 50% para 44% a 41%, nos mesmos anos. Dados mais recentes mostram que 449 empresas S&P 500 distribuíram 54% (US \$ 2,4 trilhões) dos ganhos por meio de recompras no mercado aberto, ou seja, comprando de volta suas ações, entre 2003 a 2012. Enquanto que os dividendos absorveram 37% adicionais dos ganhos, no mesmo período. Restavam poucos lucros para o investimento em capacidades produtivas ou rendas mais altas para funcionários leais e trabalhadores (LAZONICK, 2014).

As grandes empresas dominam a economia. Segundo a Revista Fortune, em 2018, as 500 principais empresas de negócios dos Estados Unidos totalizaram US \$ 12,8 trilhões em receitas, US \$ 1,0 trilhão em lucros, US \$ 21,6 trilhões em valor de mercado e empregam 28,2 milhões de pessoas em todo o mundo. Lazonick (2014), chama a atenção para a influência da forma de alocar recursos dessas empresas, pois estas impactam na capacidade produtiva da economia e na distribuição dos ganhos de crescimento econômico entre a força de trabalho.

No caso do Brasil, as recompras de ações podem ser de dois tipos no Brasil: Oferta pública de ações (OPA), que é uma oferta a preço fixo (fixed-price tender offer) de oferta irrevogável e irretroatável. E as Recompras de ações a mercado (open market share repurchase), em que a empresa recompra as ações a preços de mercado como qualquer outro investidor. No Brasil, os acionistas estão sujeitos a imposto de renda sob dos instrumentos da Política de Distribuição, e isentos de impostos sobre os dividendos. Os JSCP possuem alíquota de 15%; as Recompras de ações possuem alíquota de 15% sobre os ganhos de capital, com exceção das operações de day-trade, em que a alíquota é de 20%. Os ganhos obtidos com a venda de ações no mercado à vista, cujo valor de alienação é inferior a R\$ 20 mil durante o mês, estão isentos do pagamento de IR (MOTA, EID JUNIOR, 2007).

Dessa forma, do ponto de vista fiscal, os dividendos são mais vantajosos do que as recompras de ações. Ainda assim, dados da CVM demonstram que entre 2009 e 2019 houve uma evolução de 106% na quantidade de recompras (passou de 123.095.763 para 253.567.826). Em 2019 houve 44 anúncios de recompras, sendo 31 ordinária, 4 de preferenciais e 5 mistas.

Seguindo a lógica do 'reter - distribuir' para maximizar o valor do acionista, quantias cada vez maiores de dinheiro são empregadas na recompra de ações ao invés de serem aplicados em inovação e criação de empregos na economia. Em decorrência disso, como afirma Lazonick (2014), enquanto os executivos corporativos do mais alto escalão colhem quase todos os ganhos de renda, os bons empregos continuam desaparecendo e novas oportunidades de emprego tendem a ser inseguras e mal remuneradas. Enfim, a lucratividade corporativa não se traduz em prosperidade compartilhada e desenvolvimento econômico.

Dessa forma, a financeirização influencia as formas de investimentos das empresas, bem como as famílias; proporcionando maior desigualdade na distribuição de renda como será discutido nos próximos itens.

#### 4.2.2. O Efeito da Financeirização sobre Consumo das Famílias

Para Hein (2009), outro aspecto da financeirização é sobre a relação entre o consumo e o endividamento, ou seja, os efeitos da acumulação da dívida sobre o consumo das famílias. Sob essa análise, Palley (1994) indica que as famílias de baixa renda têm maior propensão marginal a consumir do que as famílias de alta renda. Portanto, aumentos na dívida têm dois efeitos: no curto prazo, esse aumento estimula a demanda agregada e, no longo prazo, os pagamentos de juros sobre a dívida torna-se um fardo para as demandas, uma vez que a renda é redistribuída para os ricos, que recebem o rendimento de juros e têm uma menor propensão a consumir. Nas palavras de Palley:

[...] esse processo de expansão da demanda agregada através da concessão de novos créditos está sendo continuamente ameaçado pelo fato do estoque total da dívida do consumidor também está aumentando, de modo que os juros e os pagamentos de principal sobre a dívida possam vir a deslocar novos empréstimos. Esse movimento pode descrever o funcionamento de um ciclo de negócios liderado pelo crédito (PALLEY, 1991, p. 193).

Nesse processo, para Coutinho e Belluzo (1988), “o consumo deixa de ter o comportamento relativamente estável previsto pela função-consumo keynesiana e passa a apresentar um componente típico das decisões de gasto dos capitalistas”. Pois, além de não ser mais proporcional a renda corrente, o aumento dos gastos de consumo por meio do crédito causa maior endividamento.

A partir de 1980, a expansão do acesso ao crédito pelas famílias aliado ao recuo da provisão pública provocou o aumento dos gastos privados – e, portanto, do endividamento privado – possibilitando maior sustentabilidade ao sistema denominado “keynesianismo privado”. Modelo em que o acesso ao crédito e aos produtos financeiros vai garantir não só o consumo, mas também direito ao bem-estar segmentado de acordo com a renda – como foi abordado no primeiro capítulo dessa dissertação.

Segundo Hein (2009), nos EUA desde o início dos anos 1980, observou-se que o aumento dos gastos das famílias esteve associado o boom da economia, especialmente no mercado imobiliário. Quando a bolha do mercado de ações estourou em 2000/2001, o aumento dos preços da habitação permitiu sustentar a boom de consumo. Conforme o autor, neste período a propensão média a poupar declinou significativamente, tornando-a negativa; e a situação financeira das famílias piorou quando as evidências expressaram um alto endividamento no setor imobiliário norte-americano. Caracterizando assim, o início do colapso das hipotecas *subprime*<sup>8</sup>.

Segundo o Relatório de Estabilidade Financeira do Federal Reserve, nos Estados Unidos, as principais dívidas das famílias são em hipoteca, empréstimos estudantis, empréstimos para automóveis e cartão de crédito. Dentre estas, a dívida hipotecária representa dois terços do crédito total das famílias e o terço restante fica a cargo dos demais empréstimos (créditos ao consumidor).

Em relação à taxa de crescimento média anual desses créditos, de 1997 até o segundo semestre de 2019, os empréstimos estudantis apresentaram a maior taxa

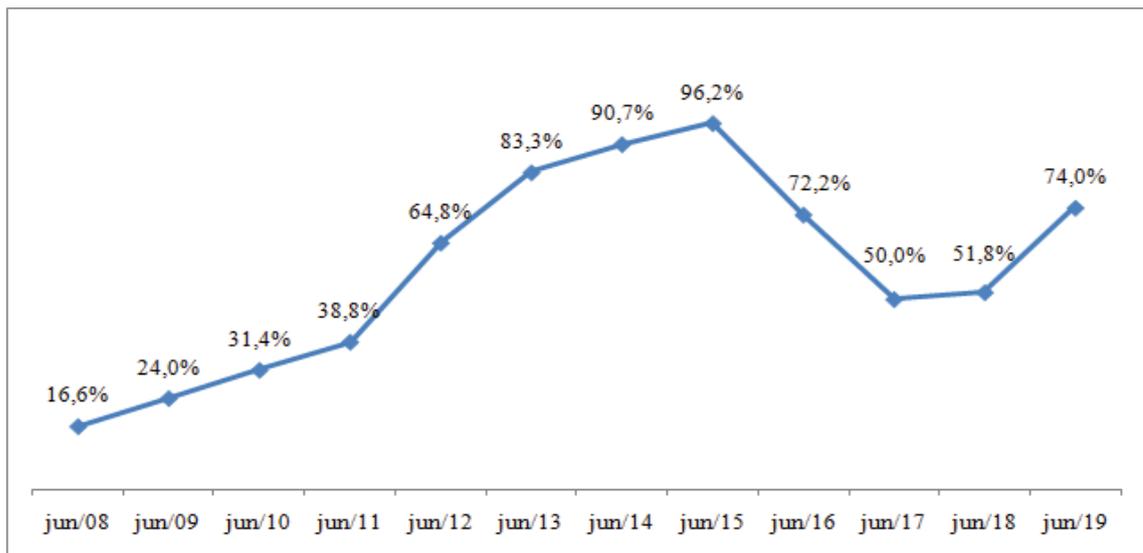
---

<sup>8</sup> O *subprime* foi um termo cunhado no mercado financeiro que representavam ativos menos seguros do que os *prime*. O *subprime* consistiu na securitização em grande parte das hipotecas e dívidas imobiliárias das famílias norte-americanas, para indivíduos com perfil de pagamento não tão seguro quanto os da categoria *prime*. Estes ativos eram considerados seguros pelas empresas de risco e inundaram o mercado financeiro, até o início da crise de realização e, posteriormente, derretimento de todos estes ativos contaminados, em 2007/2008 (DOURADO, 2019, p. 43).

de crescimento anual (9,3%), seguido das hipotecas (5,5%), empréstimos de automóveis (5%) e cartão de crédito (3,1%). Ao passo que a taxa de crescimento médio anual do PIB nominal, no mesmo período, foi de 4,2%. Consequentemente geram-se dívidas. Segundo os dados da CEIC Data, as dívidas das famílias norte-americanas aumentaram cerca de 10,9% entre 2017 e 2019, assumindo uma taxa de crescimento anual de 5,1%. Ou seja, as dívidas das famílias dos EUA estão crescendo acima do PIB do país.

O cenário no Brasil não é diferente, de acordo com o Relatório de Estabilidade Financeira do Banco Central, o nível de endividamento das famílias aumentou significativamente na última década. Entre 2008 e 2019, a taxa de endividamento passou de 16,6 para 74 %. Como se observa no gráfico abaixo.

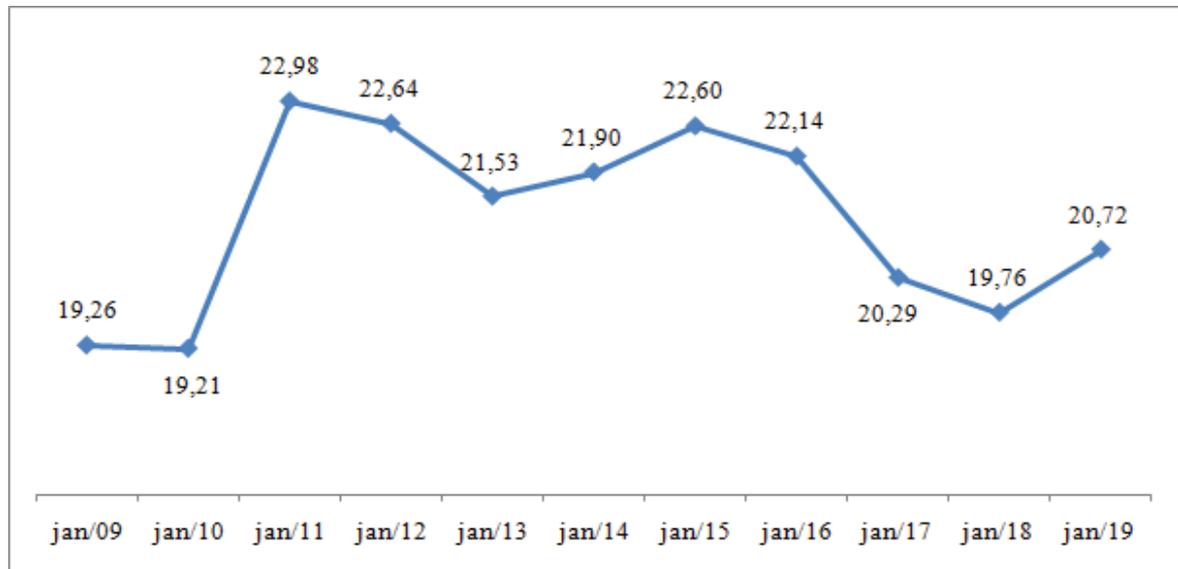
GRÁFICO 1 - PERCENTUAL DE ENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS - 2008 - 2019



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco Central do Brasil, 2020.

No tocante à carteira de crédito bancária das famílias brasileiras, o relatório mostra que houve um crescimento em torno de 4,5% entre dezembro de 2018 e junho de 2019. Dados do BCB mostram que o comprometimento de renda - isto é, o quanto da renda das famílias deverá ser destinado a pagamento de juros e amortizações da dívida - aumentou nos últimos dez anos, passou de 19,26 da renda para 20,72% (Ver gráfico abaixo).

GRÁFICO 2 - COMPROMETIMENTO DA RENDA COM PAGAMENTO DE JUROS



Fonte: Banco Central do Brasil, 2020.

Observa-se que entre 2016 e 2018 houve uma redução no comprometimento da renda, podendo ser explicado pela redução das taxas de juros e aumento do desemprego nesse período. No entanto, há um novo aumento em 2019 (20,72%). Enquanto isso, a taxa de crescimento do PIB diminuiu nos últimos três anos. Dados da CEIC Data demonstram que a taxa de crescimento anual do PIB passou de 2,4% em outubro de 2017, para 3,1 em outubro de 2018 e caiu para 2,0% em outubro de 2019.

O Relatório de Estabilidade Financeira do BCB destaca que a situação das famílias se deteriorou em 2012, com a continuidade do aumento do endividamento conjugado com ainda altos níveis de comprometimento de renda, chega-se ao pior momento em 2015. Somente em 2017 os sinais de melhoria na capacidade de pagamento das famílias começaram a ficar mais evidentes. Mais recentemente, desde o 1º trimestre de 2018, com a retomada do crédito às pessoas físicas, tem se observado aumento do endividamento e do comprometimento de renda, além do menor crescimento do PIB.

Diante desses dados, justifica-se o impacto do fenômeno da financeirização no consumo das famílias, pois ao longo dos anos tanto no Brasil como nos Estados

Unidos houve o aumento das dívidas e comprometimento da renda. Dessa forma, explicita que esse movimento não é restrito a um país, mas um movimento da própria financeirização.

Por tanto, o efeito da financeirização para as famílias está atrelado à expansão do crédito e cada vez mais o comprometimento da renda das famílias em pagamento de juros. Esse processo baseado nos ganhos no endividamento das famílias, associado às decisões de investimento das corporações cada vez mais no âmbito especulativo e não no crescimento real, acaba por afetar o rendimento das famílias e leva a estagnação dos salários, como veremos no item a seguir.

#### 4.2.3. O Efeito da Financeirização na Distribuição de Renda

No entendimento de Hein (2009), o terceiro canal de influência da financeirização está nas diferentes formas de redistribuição de renda. Visto que têm-se de um lado os lucros, os dividendos e os juros, e do outro lado, os salários. Para o autor, no médio prazo, o aumento de pagamentos de juros no setor financeiro propicia uma redução na participação da renda do trabalho, o que reforça que indiretamente a classe dos rentistas se beneficia na redistribuição de renda em detrimento dos salários.

Hein (2009), a partir do estudo de Argitis e Pitelis (2001), chama atenção para essa relação entre os pagamentos de juros e os salários. O aumento dos pagamentos de juros comprime os lucros industriais e impacta indiretamente nos salários. No entanto, se o aumento dos pagamentos de juros for acompanhado de enfraquecimento do poder de negociação dos sindicatos e demandas salariais mais baixas, a redistribuição ocorre à custa da renda do trabalho.

A literatura mostra exatamente essa redistribuição às custas da renda do trabalhador, pois com a ascensão do discurso da grande finança aliado a redução do papel do Estado, o poder dos sindicatos enfraqueceu e com ele foi minando a base da estrutura dos salários e as garantias mais básicas de direitos e serviços. A liberalização do mercado de trabalho e a mercantilização dos serviços antes garantidos aos trabalhadores (saúde, educação e etc), faz com que eles começassem a migrar de um sistema de renda pelo salário para um sistema de renda por meio do patrimônio e dívida (DOURADO, 2019, p.39).

Na mesma leitura, o autor evidencia o movimento contraditório do mercado. Uma vez que baseia seus ganhos no endividamento das famílias, mas também retira o meio necessário para esse pagamento quando promove a estagnação dos salários. Ao passo que as famílias perdem estabilidade no emprego, veem seu salário estagnado ou em queda e suas aposentadorias ameaçadas é minada a capacidade de satisfazerem as exigências mínimas de pagamento.

Segundo Hein (2009), a queda da participação dos rendimentos do trabalho e a maior desigualdade da distribuição está associada a três razões principais: queda do poder de negociação dos sindicatos, o aumento da demanda por lucros por parte dos rentistas, e uma mudança na composição setorial da economia em favor do setor privado financeiro.

Diante de toda essa discussão, pode-se inferir que a partir das desregulamentações do modo de produção e a dominação das finanças, a classe trabalhadora se encontrou em estado de desigualdade. O menor investimento em capacidade produtiva impacta a geração de emprego e salários. Ao inserir as famílias no mercado das finanças, com o acesso ao crédito o que se gera, ao médio prazo, são dívidas e maior comprometimento da renda com pagamentos de juros. Com a redução do Estado devido ao fortalecimento das ideias neoliberais, as finanças têm um fértil campo para explorar, pois os direitos antes garantidos pelo Estado passam à serviços financeiros. A lógica financeira penetra em todos os âmbitos do cotidiano, inclusive nas políticas sociais. À vista disso, torna-se essencial a discussão sobre a financeirização dessas políticas, principalmente, as Políticas de Previdência Social, devido aos constantes ataques a essas políticas.

#### 4.3. PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Como exposto ao decorrer do capítulo, a liberalização e desregulamentação financeira resultou numa constante pressão nas políticas sociais, principalmente ao que se refere às aposentadorias. Segundo Salvador (2010), isso se dá devido ao interesse em transformar benefícios sociais em produtos financeiros, isto é, transferir direitos sociais para o âmbito do mercado. Dessa forma, a liberalização financeira passa pela privatização dos benefícios sociais, inclusive e especialmente aos direcionados para a seguridade social.

O debate acerca das formas de financiamento da previdência, sob a lógica

neoliberal, se desenrola no discurso de insustentabilidade do sistema público de previdência (de repartição) devido, principalmente, ao envelhecimento da população, assim, aumentando o *déficit* previdenciário e os custos sociais e trabalhistas.

A população mundial está envelhecendo e nenhum país está imune à essa tendência demográfica, assim como aos desafios que as gerações futuras enfrentarão diante desse cenário. Isto acontece quando a proporção da população que se aposentou cresce devido à queda da taxa de natalidade e aumento da esperança de vida ao nascer (WRAY, 2000). Nessa situação, a razão de dependência de idoso toma o centro das discussões, pois haverá um maior número de idosos aposentados em relação a população de trabalhadores contribuintes, ou seja, no futuro cada trabalhador terá que apoiar mais beneficiários do sistema de seguridade social (FAGNANI, 2019). Portanto, o efeito demográfico é considerado o núcleo da “crise” do sistema público de proteção em diversos países, inclusive no Brasil.

Conservadores, defensores do livre-mercado e a mídia promoveram a imagem dos gastos sociais, principalmente em relação ao aposentado, como responsáveis por problemas econômicos da nação (BELLUZZO, 2019). Numa lógica neoliberal de que as contas públicas têm que apresentar equilíbrio entre despesas e receitas, como é pregado nos orçamentos privados. É justamente com esse tipo de argumentação que agendas reformistas, tanto trabalhistas quanto previdenciárias, têm avançado no âmbito global. Diante desse discurso propõem-se reformas da previdência via mercado, por Regime de Capitalização.

Segundo o Belluzzo (2019), quando se discute a “crise” da previdência, muito atenção tem sido dada à relação entre a forma como as aposentadorias são financiadas, logo, os debates acerca dessa questão fica em torno dos Regimes de Repartição e Capitalização. Sendo que o regime público de repartição é dado como o culpado da suposta crise ou incapaz de dar conta da questão demográfica, e a melhor opção para esta é a transferência para o regime de Capitalização. A partir desse debate, torna-se necessário nos aprofundarmos nas distinções de ambos os regimes.

#### 4.3.1. Regimes de Previdência Social: Repartição versus Capitalização

Conceitualmente, o Regime de Repartição “é um esquema público no qual impostos são cobrados com o objetivo de prover a transferência de poder de compra dos aposentados” (EATWELL, 2002 p. 182). Ao passo que o Regime de Capitalização, é descrito pelo autor como um regime tipicamente do setor privado em que o indivíduo poupa durante a vida, adquirindo um estoque de ativo financeiro que pode ser utilizado no futuro para compra de bens e serviços.

O funcionamento do Regime de Repartição não é voltado para o acúmulo de riqueza, devido às transferências intergeracionais. Eatwell (2002) argumenta que o direito ao benefício torna-se um direito político, cujos termos são garantidos pelo Estado e por mais que esse regime siga algumas regras contábeis, serão os arranjos políticos que garantirão, de fato, a entrega dos benefícios prometidos. Portanto, o RR nada mais é que um esquema de tributação e transferência, sem acumulação de ativos financeiros ou títulos públicos, em que são cobrados impostos e contribuições de um subconjunto da sociedade e tais valores são transferidos para outro subconjunto, composto por aposentados e pensionistas.

O autor chama atenção que, neste regime, de um lado, as contribuições para a previdência podem elevar a carga tributária, por outro, as suas “despesas”, ou pagamentos, retornam à sociedade em quase sua totalidade. Bastos e Oliveira (2017) argumentam que o Estado tem papel crucial na regulação do sistema, notadamente na definição de critérios pelos quais parte do produto social será transferida de um segmento para outro da população, o que refletirá o estado corrente da correlação de forças das classes sociais.

Enquanto que no Regime de Capitalização se baseia no mercado financeiro, por isso o direito de receber aposentadoria passa a ser um direito financeiro, possuído pelo indivíduo e regido pelas circunstâncias econômicas. Para Faleiros (2000 *apud* GENTIL, 2006), nesse modelo de capitalização, o sistema de pagamento de aposentadoria se faz através de um fundo individual aplicado, principalmente, em instituições financeiras. Elas retribuem as contribuições de acordo com o rendimento das aplicações após um período determinado de anos combinado com a idade. Eatwell (2002), ainda afirma que:

No caso do RR, os impostos correntes são usados para pagar as aposentadorias correntes. No caso do RC, são as poupanças correntes que são usadas para pagar as aposentadorias correntes. A poupança de hoje está financiando as aposentadorias de hoje. Dessa forma, a “carga” sobre a

força de trabalho, definida como os bens e serviços que são “extraídos” da renda da força de trabalho, é exatamente a mesma, seja o sistema previdenciário do país RC ou RR (EATWELL, 2002, p. 183).

Apesar disso, existem grandes diferenças entre os dois regimes. Portanto, é preciso fazer a comparação entre RR e RC, principalmente quanto às diferenças nas características de ambos, por exemplo, na cobertura de cada regime, pois segundo Eatwell (2012), um dos maiores problemas do regime de capitalização é que pessoas pobres não têm capacidade de poupar, e, por essa razão, tenderiam a não possuir nenhum tipo de aposentadoria, nesse caso, o Estado teria que providenciar alguma forma de previdência pública financiada por impostos. Em contrapartida o RR, possui uma cobertura muito ampla, praticamente toda a população.

QUADRO 5 - VANTAGENS E DESVANTAGENS DOS REGIMES DE REPARTIÇÃO E DE CAPITALIZAÇÃO

	<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens</b>
<b>Regime de Repartição</b>	Simplicidade e transparência	Pressão sobre o orçamento
	Custos administrativos baixos	Falta de "escolha"
	Redistribuição progressiva	Forte compromisso com um nível de aposentadoria específica
	Cobertura ampla	Resistencia ao financiamento tributário
	Não inibe a mobilidade de força de trabalho	
	Baixo risco	
	<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens</b>
<b>Regime de Capitalização</b>	Maior retorno proporcionado pela adm. profissional das aplicações em ações	Altos custos administrativos
	O poupador tem independência e escolha	Cobertura limitada
	Elevação da poupança e do crescimento	Retorno incerto (alto risco)
	Promove o desenvolvimento dos mercados financeiros	Necessidade de uma rede de proteção social
	Reajusta automaticamente o nível das aposentadorias aos rendimentos disponíveis	Em alguns casos limita a mobilidade do trabalhador (aposentadoria por ocupação)

Fonte: Elaboração dos autores a partir do EATWELL, 2002, pg. 184 -185

Uma das principais vantagens do RR, segundo o autor, é a simplicidade e

transparência evidentes nesse regime, associada a custos administrativos extremamente baixos, que chegam a 3 e 4%, enquanto fundos de pensão privados têm custos de administração, usualmente, em torno de 20%. O RR tende a ser, também, relativamente igualitário. Enquanto o RC tende a, no melhor dos casos, reproduzir na aposentadoria a distribuição de renda da força de trabalho, o RR tende a apresentar uma distribuição menos concentrada. Eatwell entende que a maior desvantagem do RR é a percepção da pressão sobre o orçamento, e a resistência em elevar os fundos necessários via impostos. Já a maior desvantagem dos regimes de capitalização são seus impactos regressivos sobre a distribuição de renda dos aposentados e seus altos custos administrativos.

Outra adversidade com o sistema público de repartição é que os seus contribuintes podem se ressentir da falta de liberdade de escolha para optar pelo programa de aposentadoria mais adequado às suas necessidades. Ao passo que no RC, oferece um ajustamento automático do nível das aposentadorias à disponibilidade de recursos: se os recursos disponíveis são menores que o esperado, o retorno também será menor ou terá seu valor real reduzido pela inflação. Isto é, os retornos dependem dos resultados dos mercados de ações e do nível das taxas de juros no período de aposentadoria (EATWELL, 2002).

Apesar dessas diferenças, o que se observa ao redor do mundo são diversas reformas em prol da Capitalização motivados pelo crescimento de gastos previdenciários. Entre 1995 e 2017, 76 países aumentaram a taxa de contribuição do sistema de repartição; 56 aumentaram a idade de aposentadoria e 60 países ajustaram a fórmula dos benefícios para diminuir os gastos previdenciários (FIAP, 2018). Nota-se que um número crescente de países adotam as perspectiva neoliberal de tratar o orçamento público a partir da mesma lógica do orçamento privado. Confirmando uma hegemonia neoliberal nesta fase da acumulação de capital.

Além disso, entre 1981 e 2014, trinta países incorporaram parcial ou totalmente a capitalização do sistema de previdência, dentre esses 14 são da América Latina; outros 14 países são da Europa Oriental e a antiga União Soviética; e 2 países Africanos. No entanto, a experiência da capitalização trouxe consigo impactos econômicos e sociais negativos, principalmente com a crise de 2008. Diante disso, cerca de 60% dos países em reforma recuaram quando os inconvenientes do sistema privado se tornaram aparentes e tiveram que ser

corrigidos (OIT, 2018). Diante dos resultados negativos nos países supracitados, tem-se o primeiro indício que o Regime de Capitalização não é a única e salvadora solução para os sistemas previdenciários.

#### 4.3.2. Desmistificando o Regime de Capitalização

Autores como Barr (2000) e Eatwell (2002) esclarecem que os problemas levantados pelas dificuldades dos sistemas previdenciários são generalizados e não específicos de um regime. De outra maneira, ambos os regimes – RR ou RC – sofreram com o choque demográfico e com outros choques que se sucedem a partir deste, como o choque da produção.

Barr (2000) afirma que a Capitalização da Previdência não resolve ou isola os aposentados da questão populacional, pois o ponto principal do choque demográfico é a correlação com a produção futura. Portanto, o que importa para o aposentado é realização do seu poder de compra, ou seja, se no futuro terá mão-de-obra suficiente para produzir bens e serviços que atendam a demanda da parcela crescente de aposentados. Então, a principal questão levantada pelo autor é referente à produção e não como as aposentadorias são financiadas, visto que, independente se pública ou privada, ambos beneficiários serão afetados se a produção não aumentar devido à reduzida parcela da população ativa e contribuinte. Nas palavras do autor:

As pensões financiadas enfrentam problemas semelhantes aos esquemas de PAYG e exatamente pelo mesmo motivo - falta de produção. A única diferença é que, com o financiamento, o processo é menos transparente e, por esse motivo, talvez seja preferível aos políticos, que más notícias sejam vistas através de resultados de mercado, em vez de decisão política (BARR, 2000, p. 10).

No que concerne ao volume do benefício, o choque demográfico afeta de diferente forma os regimes. No Regime de Repartição, os efeitos são sobre a base de contribuições – em termos gerais, quanto menor a geração de trabalhadores, menor a base de contribuições. Já o Regime de Capitalização, o choque opera através da inflação no mercado de bens e/ou através de deflação dos ativos financeiros nos fundos de pensão. O autor (2000) conclui que do ponto de vista econômico, a pressão demográfica não é um argumento forte para uma mudança

em direção a Capitalização.

Entretanto, o Regime de Capitalização é mais suscetível a riscos e incertezas. Barr (2000) demonstra os efeitos dos choques inflacionários, um fenômeno puramente monetário, tanto no Regime de Repartição quanto no de Capitalização. Para o RR esse choque tem pouco ou nenhum efeito nas aposentadorias, pois se os preços dobram, os ganhos nominais dobram e, portanto, também o rendimento nominal das contribuições para a previdência social, possibilitando dobrar as pensões nominais, enquanto em termos reais, nada muda. Os RC geralmente podem lidar com a inflação durante a constituição dos direitos à pensão e com uma determinada taxa de inflação antecipada quando a pensão estiver em pagamento. Mas eles não lidam bem com a inflação pós-aposentadoria imprevista. Se tornando mais vulneráveis a fenômenos puramente aleatórios.

Os Regimes de Capitalização, além desses choques, enfrentam outros riscos, como o risco de gerenciamento, devido às informações imperfeitas dos consumidores, ineficácia do governo, má administração dos fundos de pensão, incompetência dos gestores. Por causa disso, os fundos exigem uma regulamentação substancial para proteger os consumidores.

Os RC também sofrem riscos de investimento, em razão dos riscos de desempenho diferenciado da carteira de pensão, mesmo se administrados com total probidade e alta competência. Com os esquemas de benefícios definidos, esses riscos recaem sobre o setor e, podem ser amplamente compartilhados entre os trabalhadores, acionistas e clientes atuais do setor, ou espalhados pelas gerações passadas ou futuras de seus trabalhadores.

Outro ponto amplamente discutido é a relação da capitalização e redução dos gastos públicos. Barr (2000) mostra que não é exatamente dessa forma. No longo prazo, quando os novos regimes de previdência estiverem maduros, é até possível reduzir os gastos públicos. Porém – entendendo que o regime de repartição é baseado numa transferência intergeracional – se as contribuições dos trabalhadores entram em contas individuais, os aposentados atuais ficam sem pagamentos. Então, torna-se necessário que o governo financie as atuais aposentadorias seja por impostos e/ou dívidas. Como resultado, a necessidade de financiar a transição para um novo regime de pensão geralmente aumenta os gastos públicos com pensões no curto e no médio prazo. O autor conclui que a transferência do sistema público de aposentadorias para o privado não é a solução

para o problema fiscal de um país (BARR, 2000).

Fundamentado nesses e tantos outros pontos levantados por Barr (2000), pode-se entender que a resposta imediata aos problemas do sistema previdenciário não estar na transferência de regimes, de Repartição para Capitalização, pois os problemas podem permanecer ou até se intensificar com o passar do tempo. Além disso, Chesnais (2005) chama atenção para a questão política que envolve esse processo. Para o autor, a escolha por sistemas de capitalização e a expansão dos fundos de pensão é uma escolha política a favor dos mercados financeiros, por duas razões: 1) as aposentadorias podem ser asseguradas de maneira diferente dos regimes privados de previdência das empresas ou da poupança-salarial. 2) maximização do rendimento, assegurando-lhe um elevado grau de liquidez. Os aposentados passam de “poupadores” para parte interessada das instituições cujos rendimentos repousam na exploração dos assalariados ativos. O autor ainda afirma que os aposentados tornam-se indivíduos fragmentados, parte assalariado, parte membro auxiliar da camada rentista.

É nesse sentido que Eatwell (2002) alerta para o fato de que a solução para os problemas dos sistemas previdenciários não envolvem simplesmente uma transferência de regimes, mas em considerar os efeitos da interação entre dinâmicas macroeconômicas e demográficas. Para o autor, nesse processo, torna-se indispensável adotar políticas macroeconômicas que resultem no aumento da taxa de crescimento da força de trabalho, da produtividade, dos impostos, o valor real da aposentadoria média, entre outras. Eatwell (2009) explica os problemas com os sistemas públicos a partir da seguinte fórmula:

$$n - w = r + y - p$$

$$r = sa + t(1-a)$$

Sendo,

$n$ : taxa de crescimento da população aposentada.

$w$ : taxa de crescimento da força de trabalho

$r$ : média ponderada das taxas de crescimento dos impostos ( $i$ ) e da poupança ( $s$ ).

$y$ : taxa de crescimento da produtividade

$p$ : taxa de crescimento do valor real da aposentadoria média

A expressão acima representa a relação entre população aposentada e a força de trabalho, de um lado, e a renda não consumida e a aposentadoria, de outro, em termos de taxa de crescimento. O autor explica que o fonte da “crise” do sistema público de previdência é que  $n$  é maior que  $w$ , ou seja, a população de aposentados está crescendo mais rapidamente que a força de trabalho. Logo, ambos os lados da equação fica positivo. Isso pode ser resultado de uma elevação no lado direito da equação, seja no valor da poupança ou impostos,  $r$ , ou por uma maior taxa de crescimento da produtividade  $y$ , ou por um menor valor para  $p$ , isto é, uma redução na taxa de crescimento do valor real da aposentadoria média.

Eatwell (2002) considera que uma possibilidade para a saída da crise é o crescimento da taxa de crescimento da força de trabalho,  $w$ . Isso pode ser alcançado tanto pela redução da taxa de desemprego, quanto pelo crescimento da taxa de participação de todos aqueles em idade ativa. Ou isso pode se dar pela elevação da idade da aposentadoria, aumentando assim a população com idade ativa. Isso terá um efeito tanto de elevar  $w$ , quanto de reduzir  $n$ . Por tanto, para o autor a solução para a crise reside na determinação de que valores de  $w$ ,  $r$ ,  $y$ , ou  $p$  devem ser alterados. Dado o crescimento do valor de  $n$ , uma combinação apropriada das outras variáveis deve, necessariamente, ser mudada, seja por mudança de política econômica ou calote.

Diante toda essa discussão e aprofundamento no debate sobre financeirização e da capitalização da previdência, pode-se seguir mais firmemente na análise de alguns pontos da atual proposta de reforma da Previdência Social Brasileira, a PEC 06/2019.

#### 4.4. PROPOSTA DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA (PEC 06/2019)

Atualmente, no Brasil, tem-se debatido com frequência sobre as formas de financiamento da Previdência Pública devido às constantes reformas, em especial a Reforma Previdenciária em trâmite no Congresso Brasileiro em 2019, chamada de PEC 06/2019. A presente reforma visa desconstitucionalizar as regras do Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS) e do Regime Geral da Previdência (RGPS), além de incluir na reforma o Benefício da Prestação Continuada (BPC) e o Abono Salarial, com o discurso de que tais benefícios geram distorções gritantes e

privilégios inaceitáveis. Os reformistas têm como solução a transferência para o Regime de Capitalização Individual, pautado pelo mercado financeiro (FAGNANI, 2019). Esse processo evidencia o projeto ultraliberal de destruição da Seguridade Social e o retorno ao Seguro Social.

Segundo DIEESE (2019a), as mudanças propostas na atual reforma ameaçam substituir os princípios de solidariedade, universalidade e provimento público de proteção social, que hoje alicerçam o sistema de repartição, por princípios baseados no individualismo, na focalização das políticas públicas e na privatização da previdência.

Para legitimar tais mudanças e obter a aprovação populacional, os reformistas veiculam amplamente diversos argumentos acerca do Regime Público de Previdência. Podem-se observar alguns desses argumentos no tópico a seguir.

#### 4.4.1. Nova “Providência”: A Reforma como Salvação do Brasil

A estratégia para impor a atual reforma se dar por meio da mídia, com mensagens da suposta emergência em torno da aprovação da PEC. 06/2019. Diversas declarações são veiculadas em prol da reforma e não são de hoje. Em 2016, o Ministro da Casa Civil, do Governo Temer, Eliseu Padilha, forneceu uma entrevista a Revista ISTOÉ. A manchete era “Padilha: sem reforma, Orçamento em 2024 só pagará Saúde, Educação e Previdência”. Segundo qual afirmou que:

“Sem a reforma, o sistema soçobra em 2024. Sem mudar a Previdência, em 2024 o orçamento só pagará saúde, educação, folha de pagamento e Previdência. Não sobraria nenhum recurso discricionário, a manter-se a lógica atual. [...] Agora é a hora, porque não temos alternativa. A questão é existirem ou não existirem as contas públicas brasileiras” (CONTEÚDO, 2016).

Em outra oportunidade, publicada pelo Jornal Eletrônico do G1, em 2016, o Ministro Padilha afirmou que a reforma da Previdência é indispensável para preservar o sistema porque, se não mudar, não vai haver mais garantia do recebimento da aposentadoria. Fortalecendo esse discurso, o ex-Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, se referindo a Previdência Social, disse que “a sistemática atual é insustentável. Ela é injusta ao conceder privilégios a pequenos grupos. Ela sobrecarrega toda a sociedade”.

No atual governo os discursos em defesa da reforma se intensificaram, inclusive o atual presidente, Jair Bolsonaro, em cadeia nacional em abril de 2019, afirmou que se nada fosse feito em relação ao sistema previdenciário o País não teria recursos para garantir uma aposentadoria para todos os brasileiros. Em suas palavras: “Temos certeza que a nova Previdência vai fazer o Brasil retornar ao crescimento, gerar emprego e principalmente a reduzir a desigualdade social, porque com a reforma os mais pobres pagarão menos. O Brasil tem pressa”.

Paulo Guedes, atual Ministro da Economia do Brasil, vai ainda mais longe e faz crer que a reforma seria o início de um caminho virtuoso, e caso contrário, o Brasil entraria em colapso. Em matéria da Veja, de maio de 2019, intitulada “Paulo Guedes: Aposta no tudo ou nada”, o ministro afirmou que:

Se não fizermos a reforma, o Brasil pega fogo. A velha Previdência quebrou. Não vamos ter nem dinheiro para pagar aos funcionários. Vai ser o caos no setor público, tanto no governo federal como nos estados e municípios. A Previdência é hoje um buraco negro, que engole tudo ao redor. O déficit tem crescido cerca de 40 bilhões de reais por ano. A reforma é urgente, porque os mercados não vão esperar muito mais (BRONZATTO, 2019)

O caráter de urgência sobre a Reforma da Previdência, não fica só no âmbito político. Economistas que atuam no mercado financeiro e formuladores também se colocam a favor da reforma com caso do Adolfo Sachsida, que em matéria para o Estado de Minas, afirma que “em 2023, poderá haver dois “Brasis” diferentes: um com a aprovação da reforma em franco crescimento e outro sem ela, mergulhado em profunda recessão e sem empregos”.

Tais argumentos trazem, em linhas gerais, a alegação da inviabilidade da previdência pública. O envelhecimento da população, o déficit previdenciário e os altos custos sociais são algumas das justificativas para a aprovação da PEC.06/2019, com o discurso de que tais medidas trarão de volta o crescimento vigoroso da economia, amparado nas expectativas favoráveis do mercado.

No entanto, é importante destacar que estes e outros argumentos utilizados já foram ditos no passado. Na década de 1990, se usava o argumento de que em um contexto de crise e de implementação de uma política econômica contracionista, a alternativa para “gerar” emprego é a retirada da regulação pública do trabalho e a diminuição da proteção social (SANTOS, GIMENEZ, 2018).

Diante dessas e tantas outras legações que elegem a Nova Previdência

como a salvadora do Brasil, torna-se necessário analisar a atual reforma (PEC. 06/2019). Detendo-se em alguns pontos: as mudanças nas regras básicas para concessão de aposentadoria, o déficit da Previdência e o efeito demográfico. Para isso, utilizam-se autores como Fagnani (2019) e Deccache (2019), além de estudos recentes da ANFIP e DIESSE.

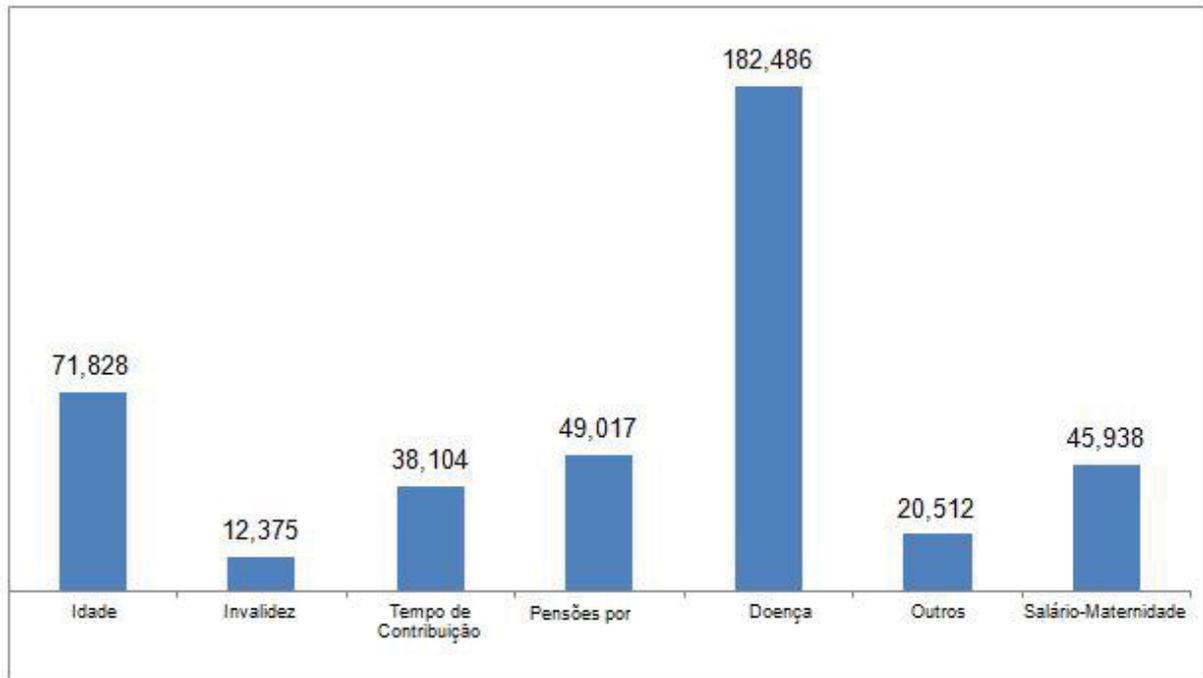
#### 4.4.2. Mudanças nas Regras Básicas para Concessão de Aposentadoria

Com relação à idade mínima, é errôneo afirmar que no Brasil é um dos poucos países do mundo que não exige idade mínima para a aposentadoria. Desde a década de 1930, o artigo 44 do decreto nº 22.872/1933 determinava 55 anos de idade e pelo menos, 30 anos de serviço prestados para obter a aposentadoria. Em 1988, com a Ementa Constitucional nº 20/1998, a idade para se aposentar do trabalhador urbano passa para 65 anos para homens e 60 para mulheres, mais 15 anos de contribuição para ambos. Já para o trabalhador rural é estipulado 60 e 55 anos, respectivamente.

Além da Aposentadoria por Idade, a partir do mesmo decreto, é criada a Aposentadoria por Tempo de Contribuição que exige 35 anos para homens e 30 anos de contribuição para mulher, sem exigir idade mínima, apesar de incidir o fator previdenciário. É com essa modalidade que, de fato, havia a possibilidade de ter aposentadorias com idade precoce por volta de 50 a 55 anos. No entanto, esse problema já foi minimizado pela Lei nº 13.183 que introduziu a fórmula 85/95 progressiva, com a soma da idade e de contribuição. A partir dessa lei, para obter aposentadoria integral é preciso somar o número de pontos estipulados pela forma. Em 2027, vigorará a fórmula 90/100 que dificulta a aposentadoria integral com idade precoce. Isso significa que para a mulher se aposentar com benefício integral precisará de 55 anos de idade e 35 de contribuição, 90 pontos (FAGNANI, 2019).

Outro aspecto que contribui para a aposentadoria na idade mínima e não precoce é o fator previdenciário. Este suprime parcela expressiva do valor do benefício para aqueles que se aposentarem antes dos 65 e 60 anos, respectivamente, homem e mulher. Assim, quem se aposenta antes da idade mínima tem o benefício reduzido. Ademais, dados da ANFIP mostra que a aposentadoria por tempo de contribuição é um dos menores benefícios (Gráfico 3).

GRÁFICO 3 - QUANTITATIVO DOS BENEFÍCIOS DO RGPS (URBANO E RURAL) - OUTUBRO DE 2019 - BRASIL



FONTE: Ministério da Economia, 2019. Boletins Estatísticos da Previdência Social.

NOTA: Outros inclui auxílio acidente, auxílio reclusão e acidentários

Com base nos dados acima, observa-se que a participação relativa do Auxílio Doença atingiu 43,4% do total (420.260), seguida pela Aposentadoria por Idade com 17,1%, Pensão por Morte (11,7%) e Salário-Maternidade (10,9%). A aposentadoria por Tempo de Contribuição fica em quinto com 9,1%, seguida apenas por Outros (4,9%) e a Aposentadoria por Invalidez (2,9%). Nota-se que a maior carga de benefícios é relacionada às condições precárias de saúde e trabalho da população: Auxílio Doença, Pensões por Morte e Aposentadoria por Invalidez totaliza 58% do total dos benefícios do RGPS em outubro de 2019.

Apesar do exposto acima, a atual reforma incide na necessidade de mudança nas regras de concessão das aposentadorias como uma das soluções para sustentabilidade do sistema previdenciário e promoção do crescimento econômico, no quadro abaixo observar-se algumas mudanças propostas pela PEC 06/2019.

QUADRO 6 - MUDANÇAS NAS REGRAS BÁSICAS PARA CONCESSÃO DE APOSENTADORIA  
(PEC 06/2019)

Regras Básicas para Aposentadoria					
		Regra Atual		Nova Regra	
		Mulher	Homem	Mulher	Homem
Aposentadoria por Idade	Idade mínima	60 anos	65 anos	62 anos	65 anos
	Tempo mínimo de contribuição:	15 anos	15 anos	15 anos	20 anos
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	Tempo mínimo de contribuição:	30 anos	35 anos	Deixa de existir e continua a transição	
Por contribuição com a regra de cálculo 86/96	Idade + tempo de contribuição	86	96	Deixa de existir e continua a transição	
Aposentadoria Especial		Sem idade mínima		55 anos + 15 anos de exposição 58 anos + 20 anos de exposição 60 anos + 25 anos de exposição	
Regra Básica do Cálculo	Base do Cálculo	80% da média das maiores contribuições		Todas as contribuições	
	Cálculo	70% da base + 1% por cada ano de contribuição		60% da média + 2% a.a que exceder 15 anos para Mulher e 20 anos para Homem	

Fonte: Adaptado pela autora a partir de DECCACHE, 2019

Diante de tantas mudanças faz-se necessário evidenciar o impacto de algumas medidas. No que concerne ao tempo mínimo de contribuição, nota-se que passa existir uma maior exigência. Essa é a medida com maior impacto sobre a população no acesso ao benefício, pois grande parcela de trabalhadores tem dificuldade em acumular esse tempo mínimo de contribuição. As razões são diversas e em maioria ligada ao mercado de trabalho brasileiro, como altas taxas de desemprego; acelerada rotatividade; curta duração dos vínculos de emprego formal; elevada informalidade, não recolhimento de contribuições previdenciárias, entre outras (DIEESE, 2019a).

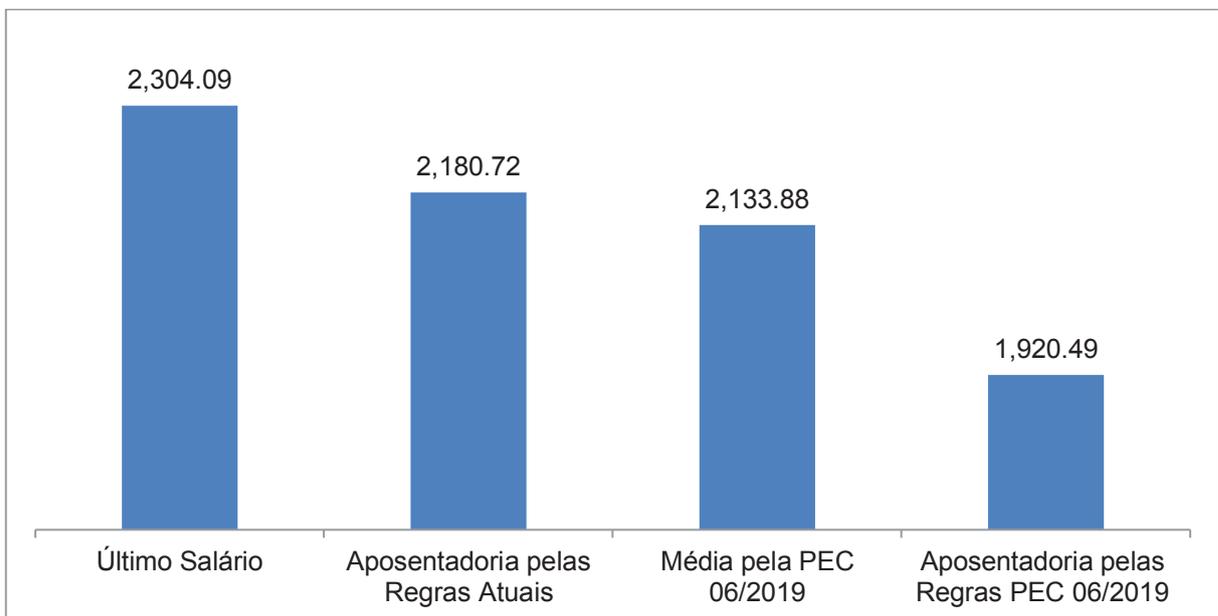
Dados da Secretaria da Previdência, fornecidos ao Jornal Folha de São Paulo, mostram que, em 2015, 65% dos aposentados por idade não tinha ultrapassado 20 anos de contribuição, percentual ainda maior no caso das mulheres (71%) e menor para os homens (56,7%). Em 2014, registrou-se uma a média de 19,3 anos de contribuição na concessão da aposentadoria por idade, sendo maior entre os homens (21,0 anos) que entre as mulheres (18,2 anos). Esses dados são

um indício da dificuldade que representará a elevação desse requisito proposto pela atual reforma (DIEESE, 2019a).

Referente às mudanças na regra básica do cálculo da aposentadoria, com a nova regra, para atingir a integralidade da aposentadoria, ou seja, o valor equivalente a 100% da média dos salários de contribuição será exigido 40 anos de contribuição no caso do homem e 35 anos no caso das mulheres. Ademais, conforme o DIEESE (2019b) ao determinar todas as contribuições para a base do cálculo previdenciário se obterá uma média “rebaixada”, isto é, sem eliminar os menores valores (atualmente desprezam-se os 20% menores valores). Tais medidas terão o efeito prático de reduzir o valor dos benefícios em relação aos parâmetros atuais. Isso pode ser ilustrado no exemplo prático abaixo.

Exemplo: Trabalhador A com salário equivalente a cinco salários mínimos em julho de 1994 e que tenha sido reajustado, em julho de cada ano, segundo o INPC anual mais 1% ao ano. Completou 65 anos de idade e 35 anos de contribuição em janeiro de 2019, os valores podem ser vistos no gráfico a seguir.

GRÁFICO 4 - VALOR DA APOSENTADORIA NAS REGRAS ATUAIS E NAS REGRAS DA PEC 06/2019 (EM R\$)



Fonte: DIEESE, 2019b, p. 14.

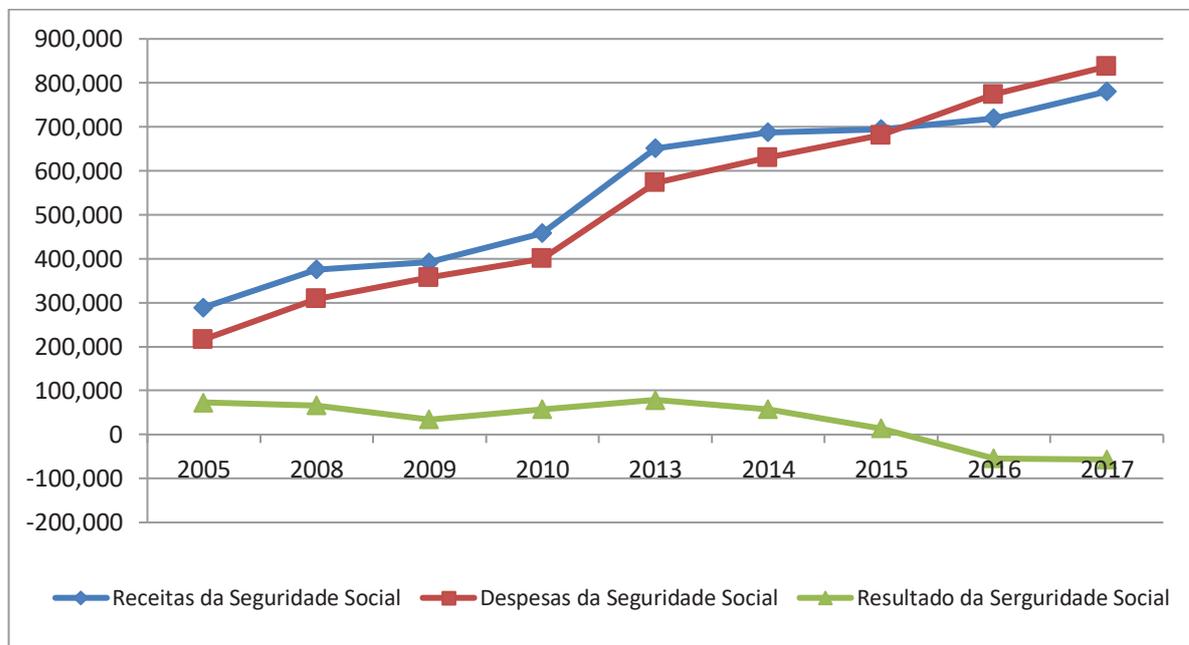
Outra medida que chama atenção é com relação à Aposentadoria Especial – concedida aos trabalhadores e trabalhadoras encontram-se sob exposição permanente de agentes prejudiciais a saúde. A PEC 06/2019 ao exigir comprovação

idade mínima para concessão desse tipo de aposentadoria inviabiliza a proteção previdenciária diferenciada para trabalhadores que sofreram desgastes ou correram riscos acima dos limites tolerados nas atividades comuns.

#### 4.4.3. Déficit da Previdência Social

Segundo Fagnani (2019), o suposto de “déficit” da Previdência é na verdade um desprezo à Constituição da República. Sabe-se que o financiamento da Seguridade Social é composto pelas contribuições dos trabalhadores, dos empregadores e do governo. Em 1988 além de constitucionalizar o modelo tripartite, foram criadas outras duas fontes de receita: a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Além disso, soma-se a essa fontes parte do PIS-Pasep que foi direcionada para o financiamento do Programa do Seguro-desemprego; e os recursos de loterias.

GRÁFICO 5 - RECEITAS, DESPESA E RESULTADOS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL (R\$ MILHÕES) - BRASIL



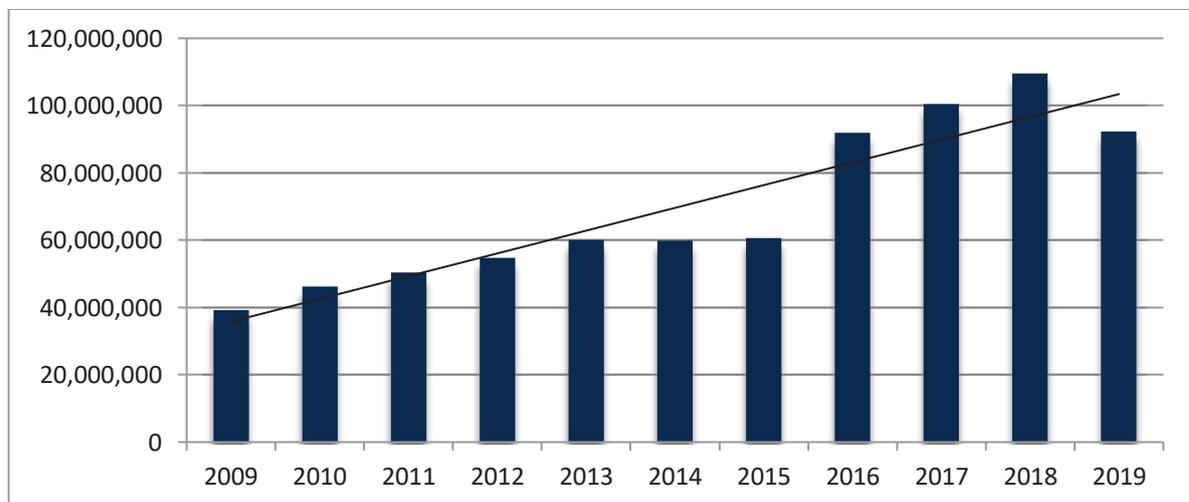
Fonte: ANFIP, Análise da Seguridade Social 2017, 2018

Dados da ANFIP demonstram que a Seguridade Social foi superavitária até 2015 e contribuiu positivamente para a formação do resultado primário das contas

do governo central. Em 2013, por exemplo, as receitas das fontes da Seguridade superaram as despesas em R\$ 78,9 bilhões, mesmo com a crescente subtração das suas receitas pela Desvinculação das Receitas da União (DRU), estimada em cerca de 100 bilhões nos últimos anos (gráfico 4). No entanto, nos dois anos seguintes (2016 e 2017) registraram-se resultados negativos - em R\$ 54,5 e 56,9 bilhões, respectivamente.

Segundo DIEESE (2019a), o resultado negativo nos anos seguintes tem como razão a inclusão, no orçamento da Seguridade Social, em 2016, das receitas e despesas do RPPS e a Previdência dos Militares. Apesar da Constituição tratar de modo separado cada um desses regimes previdenciário: A Seguridade Social figura no Título VIII – Da Ordem Social (Capítulo II – Da Seguridade Social); O RPPS, figura no Título III – Da Organização do Estado (Capítulo VII – Da Administração Pública); e A Previdência dos Militares figura no Título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas (Capítulo II – Das Forças Armadas).

GRÁFICO 6 - DRU: CAPTURA DE RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL – BRASIL (R\$ MILHARES)



Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO/STN

Em relação às Desvinculações das Receitas da União, Nota-se que nos últimos dez anos, o volume de desonerações aumentou, passou de R\$ 39,1 para R\$ 92,3 bilhões. Esse aumento pode ser explicado pela mudança no percentual de desvinculações. A E.C. nº 93/2016 possibilita a desvinculação de até 30% da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, vigente até 31 de dezembro de 2023.

Além da DRU, existem outras desonerações, como as Renúncias de Receitas Previdenciárias, estas são resultado de incentivos fiscais estabelecidos por lei. As principais renúncias decorrem de benefícios a microempresas e empresas de pequeno porte que optaram pelo Simples Nacional, desoneração de folha de pagamentos, de benefícios a entidades filantrópicas, de benefícios aos exportadores do setor rural e de benefícios ao microempreendedor individual.

TABELA 1 - RENÚNCIAS DE RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS – 2015-2019 – BRASIL (R\$MILHÕES)

RENÚNCIA DE RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS					
	2015	2016	2017	2018	2019
Desoneração da Folha	26.106	15.171	17.030	12.186	10.533
Simples Nacional	22.429	23.163	24.930	25.828	29.441
Filantrópicas	10.707	11.033	12.451	11.125	14.162
Exportação Rural	5.332	7.224	6.260	6.920	8.010
MEI	1.345	1.446	1.556	2.180	2.857
Outros	249	555	265	235	3.656
<b>Total</b>	<b>66.168</b>	<b>58.592</b>	<b>62.492</b>	<b>58.474</b>	<b>68.659</b>

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária, STN, 2019.

Nota: Outros: Olimpíadas, Dona de Casa e Funrural.

De acordo com os dados acima, o volume de renúncias da receita previdenciárias aumentou em 3,8% entre 2015 e 2019. Nota-se que em 2019, as a microempresas e empresas de pequeno porte que optaram pelo Simples Nacional, que contribuem com 3% a 7% da receita auferida, registraram o maior subsídio, da ordem de, aproximadamente, R\$ 29,4 bilhões; seguidos pelas entidades filantrópicas (cerca de R\$ 14,1 bilhões), que não contribuem com a parte patronal. No total, em 2019, o RGPS deixou de receber 68,7 bilhões em receitas.

O tratamento contributivo privilegiado a esses segmentos dificulta, senão impossibilita que o equilíbrio financeiro e atuarial no RGPS seja alcançado, implicando a necessidade de aporte de recursos do Tesouro Nacional. A ausência de explicitação clara das renúncias gera controvérsias acerca do real déficit atuarial da Previdência Social, onde estão veladas as transferências de recursos ocorridas em razão do tratamento diferenciado conferido a determinados segmentos.

Por tanto, mesmo com as desvinculações e desonerações, a Seguridade Social era superavitária até 2015 e passa ser negativa, nos anos seguintes, devido a inclusão de contas que não são de sua responsabilidade e sim parte das despesas de pessoal no capítulo da administração pública e defesa do Estado.

Consequentemente, a Previdência Social como parte da Seguridade Social, segue a mesma lógica. No entanto o governo insiste em argumentar que existe um histórico de déficits previdenciário. Isso se dar devido a forma contábil e inconstitucional que o governo adotada para fazer o cálculo da Previdência Social (ver a seguir).

TABELA 2 - RESULTADO PREVIDENCIÁRIO A PARTIR DO CALCULO DO GOVERNO – BRASIL (R\$ MILHÕES)

<b>Resultado da Previdência Calculado pelo Governo</b>	
<b>Receitas e Despesas da RGPS</b>	<b>2019</b>
<b>Receitas (A)</b>	<b>421.440,70</b>
Urbano	412.903,60
Rural	8.537,10
<b>Despesas (B)</b>	<b>639.017,50</b>
Urbano	506.330,10
Rural	132.687,40
<b>Resultado (A)-(B)</b>	<b>-217.576,80</b>

Fonte: Ministério da Economia, Secretaria de Previdência, 2019

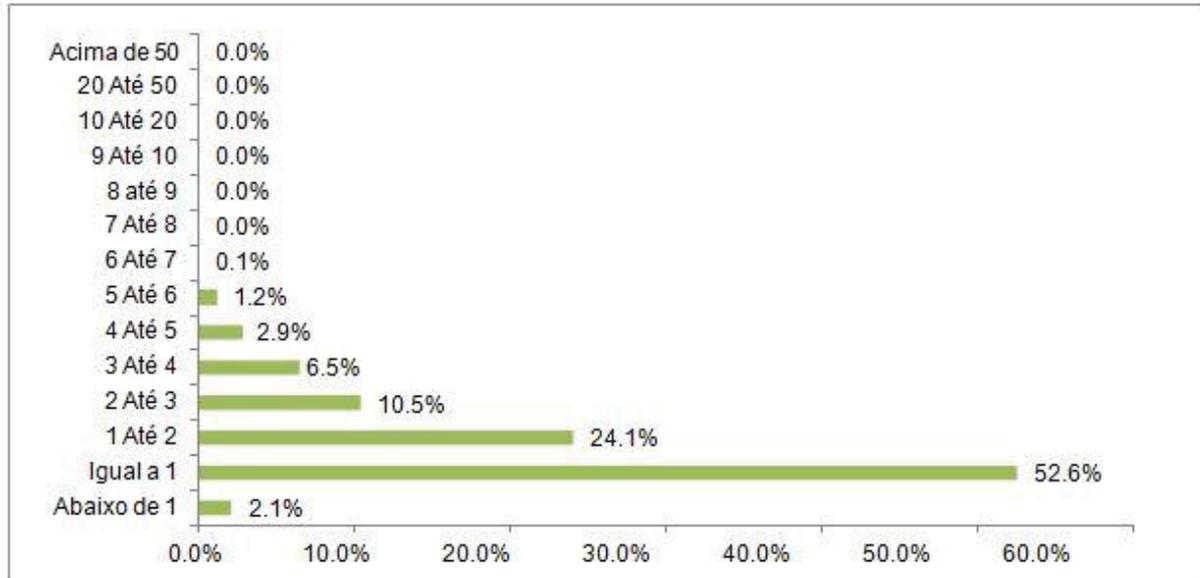
A tabela acima representa a forma como o governo calcula o resultado previdenciário, nota-se que somente considera como receita as contribuições dos trabalhadores e dos empregadores sobre a folha de salário (R\$421,4 bilhões). Ou seja, nenhum centavo das contribuições arrecadadas através da Cofins, da CSLL e do PIS/Pasep foi incluído como fontes de receita da Previdência, em 2019. Portanto, fala-se em “déficit” mesmo com a existência de outras fontes de recursos constitucionalmente asseguradas no Orçamento da Seguridade Social que também financiam a Previdência. O suposto rombo de R\$ 218 bilhões, estimado pelo governo para o exercício de 2019, poderia ter sido coberto com parte dos R\$ 289 bilhões do Cofins, CSLL e Outras; dos R\$ 92 bilhões capturados da Seguridade pela DRU e os R\$ 69 bilhões de desonerações e renúncias de receitas pertencentes ao Sistema de Seguridade Social.

Na suposta ideia de insustentabilidade da previdência pública por conceder benefícios que geram distorções gritantes e privilégios inaceitáveis, que a nova reforma propõe o Regime de Capitalização. A introdução do Regime de Capitalização no caso brasileiro, traz enormes riscos em função da profunda desigualdade social e heterogeneidade regional, bem como as diferenças do mercado de trabalho, entre outros aspectos (FAGNANI, 2019).

Importante ressaltar que a concepção do que seja “privilégios” é destoante

da realidade de famílias que sobrevivem com renda de até um salário mínimo. A seguir pode-se observar o retrato estatístico da previdência social.

GRÁFICO 7 - QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS DO RGPS POR FAIXA DE VALOR DO BENEFÍCIO – BRASIL – 2018



Fonte: Ministério da Previdência, 2019

Dados do Ministério da Previdência mostram que, em 2018, mais da metade (52,6%) dos beneficiários do RGPS recebem 1 salário mínimo (954,00 em 2018), total de 14,9 milhões de pessoas. Seguido de benefícios de 1 a 2 salários mínimos, com 24,15 (6,8 milhões de beneficiários). Além disso, cerca de 2% dos beneficiários recebem menos de 1 salários mínimo, isto é, 596.889 pessoas.

O Sistema de Capitalização foi retirado do texto original da PEC.06/2019 por conta da pressão popular, porém alguns benefícios e parâmetros para concessões ficaram dependentes de legislação infraconstitucional. Por exemplo, os benefícios não programados – aqueles cuja concessão depende de eventos não previsíveis, como morte, invalidez, doença, acidente e reclusão – ficaram dependentes de leis complementares, assim, ampliou-se a possibilidade de oferta destes benefícios pelo setor privado concorrencialmente à previdência pública, o que hoje se limita ao seguro acidente de trabalho. Apesar do rechaço generalizado na sociedade e no Congresso a esse tipo de proposta e dos problemas vivenciados em países que o adotaram, o governo ainda diz ter a intenção de voltar com a proposta de criação de um regime de capitalização (DIEESE, 2019b).

Apesar de todo cenário supracitado, o governo justifica a atual reforma

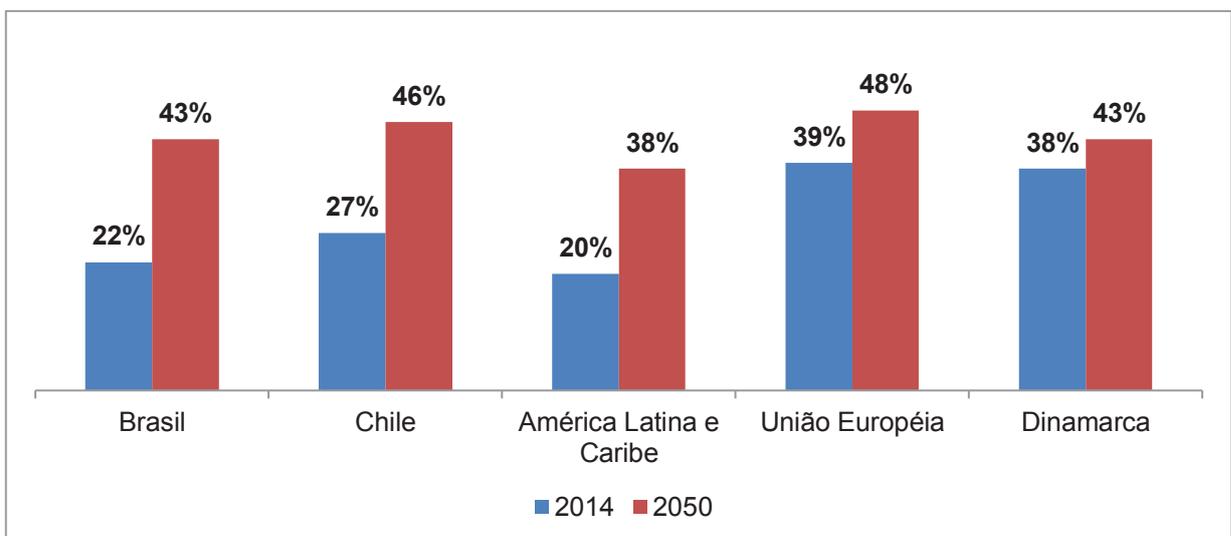
(PEC. 06/2019) a partir de projeções que indicam a explosão do “déficit” em 2060. Um estudo coordenado por Denise Gentil e Claudio Puty, analisa as projeções nas

Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) nos período de 2012 a 2015 e conclui que existem erros de projeções na receita, na despesa e no déficit do RGPS. E com relação a essa última, mostra que há tendência à superestimação do resultado negativo, especialmente até o LDO de 2013. Conclui também os números que projetam em 2017 os resultados para 2060, são muitos imprecisos porque, quanto mais se afastam do momento presente, mais acumulam pressupostos duvidosos (FAGNANI, 2019).

#### 4.4.4. A Questão Demográfica

Como foi mencionada anteriormente, a população mundial está envelhecendo e nenhum país está imune a essa tendência demográfica, assim como aos desafios que as gerações futuras enfrentarão diante desse cenário. Isto acontece quando a proporção da população que se aposentou cresce devido à queda da taxa de natalidade e aumento da esperança de vida ao nascer (WRAY, 2000). É nesse cenário que o efeito demográfico torna-se o núcleo da “crise” do sistema público de proteção em diversos países, inclusive no Brasil.

GRÁFICO 8 – PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO DE 50 ANOS OU MAIS NA POPULAÇÃO TOTAL (2014-2050) – BRASIL E PAISES SELECIONADOS

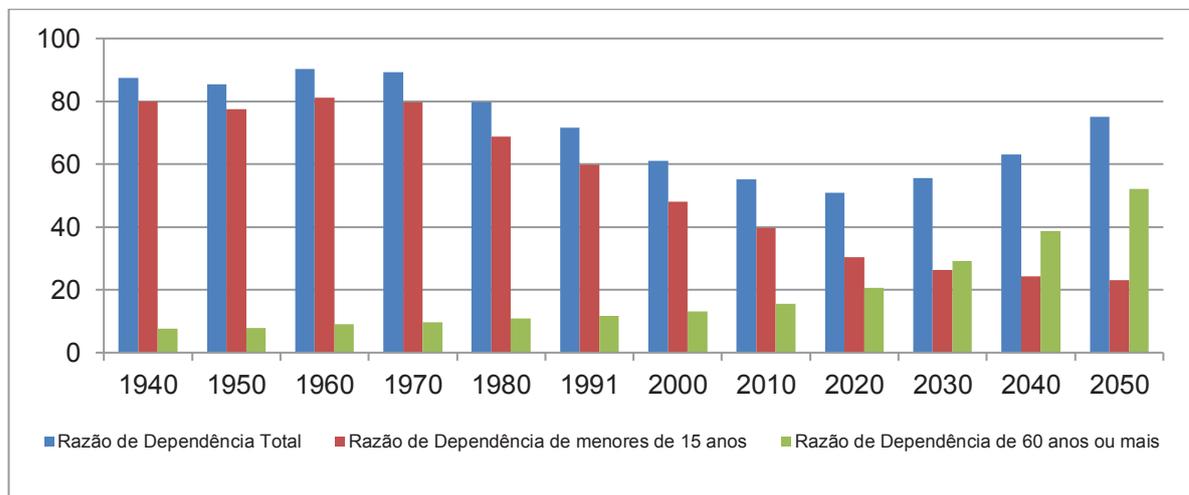


FONTE: ANFIP/DIESSE, a partir do Branco Mundial, 2017

No gráfico, podem-se observar os acréscimos de acréscimos marginais na participação relativa da população de 50 anos e mais na população total, entre 2014 e 2050. Dentre os países selecionados, os países da União Europeia se destacam na projeção com relação ao percentual de participação de 50 anos ou mais na população total são os países, com 48%. No caso do Brasil, o aumento será de 22% para 43%. A visão corrente transmitida pelo governo brasileiro é que o envelhecimento populacional seria uma “bomba-relógio”, que não existem alternativas e que somente com a Reforma Previdenciária o problema poderá ser resolvido.

Nessa discussão, destaca-se a razão de dependência de idosos, segundo qual, com o envelhecimento, haverá menor número de trabalhadores ativos que contribuem em relação ao maior número de idosos aposentados, ou seja, no futuro a carga para cada trabalhador contribuinte será maior, pois terá que apoiar mais beneficiários do sistema de previdência social. A razão de dependência mede a razão entre economicamente dependente e a população economicamente ativa. Dados para o Brasil podem ser vistos abaixo.

GRÁFICO 9 - ESTIMATIVA DE EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA – BRASIL



Fonte: Deccache, 2019

Observa-se que nos primeiros anos da série o maior peso está na razão de dependência da população menor de 15 anos, e ao passar dos anos o peso se inverte e há maior dependência da população de idosos (60 anos ou mais), estima-se que em 2050 a razão de dependência de idosos chegue a 52,1%, ao passo que a

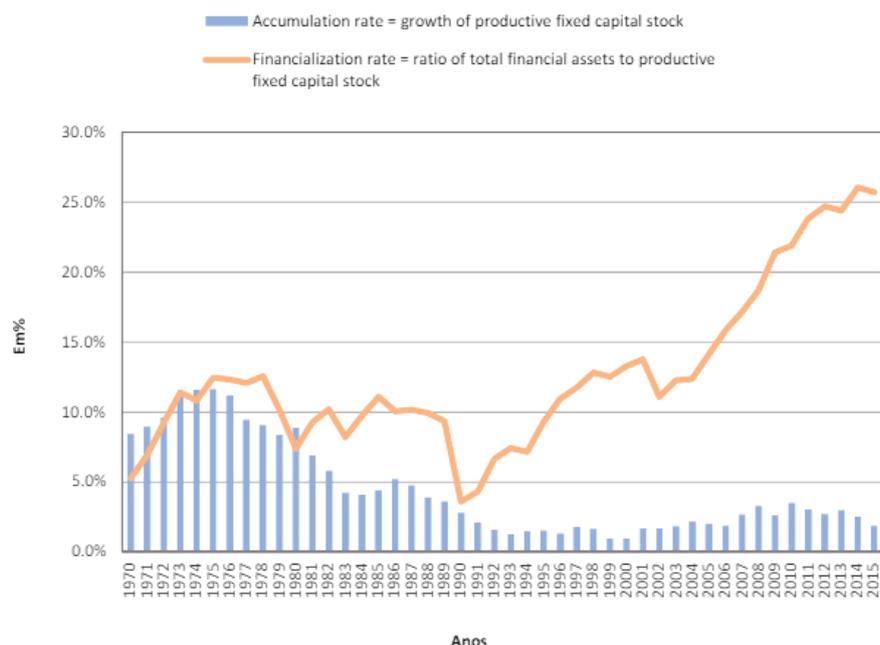
dependência dos menores de 15 anos será de 23%.

No entanto, Fagnani (2019) aponta um limite no indicador razão de dependência de idosos, pois este só considera a contribuição do trabalhador ativo no financiamento da Previdência, sem contemplar o modelo tripartite, no qual os trabalhadores, empregadores e Estado são igualmente responsáveis.

O crescimento do envelhecimento populacional impacta mais diretamente os sistemas previdenciários que funcionam com base no modelo de repartição, como é o caso do RGPS. Contudo, isso não se torna um problema, mas sim um desafio para as gerações futuras e requer planejamento político e econômico do governo.

Barr (2000) evidencia que o ponto principal da questão demográfica consiste na realização do poder de compra do aposentado no futuro, resultado do aumento de produtividade dos trabalhadores no futuro. Atualmente, o projeto de crescimento brasileiro é voltado para o regime de acumulação dominado pelas finanças, caracterizado por baixas taxas de investimento e de acumulação de capital fixo produtivo. Esse tipo de regime compromete tanto o ritmo de crescimento econômico e sua sustentabilidade, quanto a qualidade dos postos de trabalhos e os ganhos de produtividade que lhe são associados.

FIGURA 5 - TAXA DE FINANCEIRIZAÇÃO E TAXA DE ACUMULAÇÃO DO CAPITAL FIXO – BRASIL (1970 – 2015)



Fonte: ANFIP/DIEESE, 2017, p. 47 apud BRUNO, 2017

Segundo a figura acima, com o passar dos anos houve o crescimento da taxa de financeirização e uma permanente estagnação da taxa de acumulação do capital fixo, no Brasil. Conforme o estudo feito pela ANFIP e DIESSE (2017), para superar o desafio demográfico é preciso projeto de desenvolvimento para o Brasil, voltado para o setor industrial. Pois este tem o papel de acelerar o crescimento econômico, graças aos ganhos de produtividade que proporciona e que se propagam pelos demais setores de atividade. Corroborando com isso, Fagnani (2019) afirma que:

Com as empresas gerando mais empregos de maior valor agregado, os trabalhadores e o País como um todo se tornam mais ricos, fato que estimula a atividade econômica e a criação de renda e empregos de maior qualidade, formando um círculo virtuoso. E, por fim, para acelerar os ganhos de produtividade, a retomada do desenvolvimento industrial é fundamental, pois eles são proporcionados, sobretudo, por indústria forte e inovadora (FAGNANI, 2019, p.91).

No que se refere à geração de emprego, dados da PNAD Contínua/IBGE, mostram que atualmente, no Brasil, o nível da ocupação – indicador que mede o percentual de pessoas ocupadas na população em idade de trabalhar – foi estimado em 55,1% no terceiro trimestre de 2019. No mesmo período a taxa de participação da força de trabalho – indicador que mede o percentual de pessoas da força de trabalho na população em idade de trabalhar – foi estimada em 61,9%. De outubro a dezembro de 2019, havia aproximadamente 11,6 milhões de pessoas desocupadas no Brasil.

Diante desses dados e dos desafios da transição demográfica, torna-se necessário planejar um novo modelo de crescimento econômico voltado para o pleno emprego e conseqüentemente, aumento de produtividade. Este é determinado pelas características da estrutura produtiva que depende, principalmente, da alavancagem do setor industrial, atualmente fragilizado no país pelas próprias particularidades do padrão de acumulação vigente. Assim, o caminho é focar na estrutura produtiva da economia e não no desmonte do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, como proposto na PEC. 06/2018.

## 5. CONCLUSÕES

Este estudo teve como objetivo analisar as políticas de Seguridade Social Brasileira a partir de um dos seus eixos estruturantes – a Previdência Social. Buscou-se não somente discutir a própria idéia de seguridade social e a estrutura onde se insere como política pública, mas também analisar a dinâmica da relação capital/trabalho, e as tendências que vêm assumindo as políticas sociais diante a dominação financeira.

A partir do debate histórico sobre a construção do Estado de Bem-Estar Social, assim como, a Seguridade Social, evidenciou-se que as mudanças no trato da questão social, sobretudo na Europa, foram decorrentes do fortalecimento do poder da classe trabalhadora, bem como da transformação e aceitação do papel de provedor do Estado. A primeira iniciativa de proteção social pública surge sob a lógica do Seguro Social, uma proteção seletiva, segmenta e individualizante, com origem na Alemanha bismarckiana de 1871.

Somente a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, diante de guerras e revoluções, que houve mudanças profundas nas relações entre Estado, sociedade e economia, em favor dos trabalhadores. Perante essa quebra de paradigma, constitui-se a proteção social sob a lógica da Seguridade Social. Numa tendência mais universal e integral, onde são garantidos as mínimas condições sociais à todos. Dessa forma, os movimentos sociais se colocam frente às duas grandes tendências lógicas com que os sistemas de proteção social se apresentam: a lógica do Seguro e a lógica da Seguridade Social.

Assim, a revisão histórica mostrou que o que se tem denominado de desmonte da Seguridade Social, nada mais é do que o retorno à lógica do Seguro Social. E o principal fator causal desse deslocamento é o fortalecimento da ideologia neoliberal e constantes investidas do setor financeiro.

Esse movimento também reflete nas políticas sociais do Brasil. As primeiras formas de proteção social no país foram sob a lógica do Seguro Social, devido às reivindicações de ferroviários no início do século XX. O marco para passagem para políticas sociais sob as perspectivas de Seguridade Social é consolidado com a Carta Constitucional de 1988, que também é resultado de movimentos sociais por

mais direitos durante o período ditatorial. No entanto, apenas um ano de sua execução, a Constituição sofreu as primeiras reformas de cunho neoliberal, recorrentes até os dias atuais. O que constitui um direito conquistado, mas não adquirido.

O exemplo mais recente dos ataques à Constituição é a atual reforma da Previdência Social (agora como E.C. 103/2019), em que o governo alega a inviabilidade da previdência pública, devido ao envelhecimento da população, ao déficit previdenciário e os altos custos sociais. A solução proposta, dentre outras medidas, é visa transição de regime – Regime de Capitalização – que trará de volta o crescimento vigoroso da economia amparado nas expectativas favoráveis do mercado. Assim, o Estado transfere a sua cobertura previdenciária para o setor privado, responsabilizando individualmente cada cidadão pela sua própria proteção social, numa perspectiva (e retorno) ao Seguro Social. Em outras palavras, deixa-se de ter o direito e passar a ter o produto financeiro.

No que se refere aos argumentos utilizados para a aprovação da Nova Previdência, o estudo buscou analisar principalmente três pontos: as mudanças nas regras para concessões de aposentadoria, o déficit previdenciário e a questão demográfica.

Em relação às mudanças nas regras para concessões da aposentadoria, verificou-se que existe desde a década de 1930, determinação de idade mínima para concessão de aposentadoria. Apenas com a criação da modalidade de Aposentadoria por Tempo de Contribuição que não se exige idade mínima, mas sim anos de contribuição. No entanto, o fator previdenciário dificulta a aposentadoria precoce, pois suprime parcela expressiva do valor do benefício para aqueles que se aposentarem antes da idade mínima exigida independente da modalidade de aposentadoria.

Evidenciou também que com o aumento do tempo mínimo de contribuição haverá maior impacto sobre a população no acesso ao benefício, pois grande parcela de trabalhadores tem dificuldade em acumular esse tempo mínimo de contribuição. Dados da Secretaria da Previdência mostram que em 2015, cerca de 65% dos aposentados por idade não tinha ultrapassado 20 anos de contribuição. Além disso, dentre as aposentadorias, aproximadamente, 58% dos benefícios é relacionado às condições precárias de saúde e trabalho da população, em 2019.

Ainda sobre as mudanças na regras, com o novo cálculo será preciso mais

anos para obter a integralidade do benefício e ainda assim, o valor dos benefícios será reduzido em relação aos parâmetros atuais, pois será considerada a média de todos os salários do trabalhado.

No que se refere ao déficit previdenciário, verificou-se que há um desprezo pelas fontes destinadas a Seguridade Social. Constitucionalmente a Seguridade Brasileira, assim como da Previdência, é um modelo tripartite com fontes de recursos bem definidos. O que se observa é uma contabilidade criativa para justificar o suposto déficit Previdenciário e o desmonte da Seguridade, com a inclusão de receitas e despesas que não fazem parte da Seguridade e com a não contabilização da parte que cabe ao governo no resultado previdenciário. Dados da Secretaria da Previdência mostram o rombo previdenciário de R\$ 218 bilhões, em 2019. Contudo, as desonerações, renúncias e tributos direcionados a Seguridade Social totalizaram, no mesmo, ano R\$ 450 bilhões. Portanto, não se pode falar de déficit se existem outras fontes de financiamentos da Previdência.

No tocante a questão demográfica, verificou-se que é um fenômeno mundial e nenhum país estar imune. O efeito demográfico causa impactos os regimes de previdência, independentes de como estes é financiada. Contudo, isso não se torna um problema, mas sim um desafio para as gerações futuras e requer planejamento político e econômico do governo. Barr (2000) evidenciou que o ponto principal da questão demográfica está na produção futura. Um caminho para isso é um projeto de desenvolvimento voltado para a indústria, maior capacidade produtiva e pleno emprego.

No entanto, o que se evidencia no Brasil é um projeto de crescimento voltado para o regime de acumulação dominado pelas finanças. Tanto que um dos principais pontos da reforma foi a transferência para um Regime de Capitalização, atendendo aos interesses financeiros. A introdução desse tipo de regime no caso brasileiro, traz enormes riscos em função da profunda desigualdade social e heterogeneidade regional, bem como as diferenças do mercado de trabalho existentes no país. Além de não solucionar os desafios da previdência, pois os custos da transição para um novo regime de pensão geralmente aumenta os gastos. Dessa forma, pode-se entender que a resposta imediata aos problemas do sistema previdência não estar na transferência de regimes, de Repartição para Capitalização, pois os problemas podem permanecer ou até se intensificar com o passar do tempo. Mas sim em projeto direcionado para o aumento da capacidade

produtiva, conseqüentemente, pleno emprego, melhores salários, melhores condições para os trabalhadores e a manutenção do direito adquirido constitucionalmente desde 1988.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, A. M. O método materialista histórico dialético: alguns apontamentos sobre a subjetividade. **Revista de Psicologia** da UNESP 9(1), 2010. Disponível em: <http://seer.assis.unesp.br/index.php/psicologia/article/view/422/400> . Acesso em: Outubro de 2019.
- ANFIP; DIEESE. **Previdência: reformar para excluir?** Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira - Brasília: ANFIP/DIEESE; 2017.
- ANFIP, **Análise da Seguridade Social 2017.** / ANFIP/ Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2018.
- ARAÚJO, Odília Sousa. **A reforma da previdência social brasileira no contexto das reformas do Estado: 1988 a 1998.** Natal, EDUFRRN-Editora da UFRN, 2004.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL, Relatório de Estabilidade Financeira, Volume 18, Número 2, Outubro 2019. Disponível em: < <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/ref> > Acesso em Janeiro de 2020.
- BARATA, Neto. Ministro defende controle de gastos como condição para país voltar a crescer. **Ministério da Economia**, Paraná, 2016. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/novembro/ministro-defende-controle-de-gastos-como-condicao-para-pais-voltar-a-crescer> > Acesso em: Janeiro de 2020.
- BARR, Nicholas. **Reforming Pensions: Myths, truths, and Policy Choices.** IMF Working Paper. WP/00/139, August 2000.
- BASTOS, C. P.; OLIVEIRA, B. R. **A Verdadeira Natureza Macroeconômica do Sistema Público de Contribuição da Previdência Social**, Revista da ABET, v. 16, n. 1, Janeiro/Junho de 2017. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/abet/article/view/36020>>. Acesso em 2 de janeiro de 2019.
- BELUZZO, Luiz Gonzaga. Prefácio. *In*: FAGNANI, Eduardo. **Previdência: O debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro.** São Paulo. Ed. Contracorrente, 2019.
- BERGER, M. C. B. **A Seguridade Social brasileira: tentativa de construção em um contexto de (des) construção.** Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas, UFM – São Luís, 2011.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social no Brasil: Conquistas e limites à sua efetivação.** 2006. Disponível em: <[www.egem.org.br](http://www.egem.org.br)>. Acesso em 05 dezembro 2018.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Observatório da Cidadania/Social Watch.** [S.l.:s.n.], 2006. Disponível em: <<http://www.socialwatch.org>>. Acesso em:

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Trad. de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL, [Constituição Federal de 1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 5 de janeiro de 2019.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. A Crise Da América Latina: Consenso De Washington Ou Crise Fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 21 (1), abril 1991: 3-23.

BRONZATTO, Thiago. Aposto tudo ou nada. **Veja**, 2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/aposta-no-tudo-ou-nada/>> Acesso em: Janeiro de 2020.

CAIADO, Aurílio S. C. **Desconcentração Industrial Regional no Brasil (1985-1998)**: Pausa ou Retrocesso? Tese de doutoramento em Economia. Unicamp. Campinas, 2002.

CARVALHO, Maria de L. N. **Benefícios previdenciários e desenvolvimento socioeconômico**: a experiência dos municípios do Maranhão a partir da Constituição Federal de 1988. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico. UFM – São Luís, 2013.

CHESNAIS, François. **A finança mundializada**. Ed. Boitempo, SP. 1ª Ed. 2015.

COUTINHO, Luciano; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. “Financeirização” da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas. **Economia e Sociedade**, Campinas, (11): 137-50, dez. 1998.

CONTEÚDO, Estadão. Padilha: sem reforma, Orçamento em 2024 só pagará Saúde, Educação e Previdência. **Revista IstoÉ**, 2016. Disponível em: <<https://istoe.com.br/padilha-sem-reforma-orcamento-em-2024-so-pagara-saude-educacao-e-previdencia/>> Acesso em: Janeiro de 2020.

\_\_\_\_\_. 'Sem reforma da Previdência, país cai de cara na recessão em 2020', diz Sachsida. **Jornal Estado de Minas**, 2019. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/02/26/internas\\_economia,1033739/sem-reforma-da-previdencia-pais-cai-de-cara-na-recessao-em-2020-di.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/02/26/internas_economia,1033739/sem-reforma-da-previdencia-pais-cai-de-cara-na-recessao-em-2020-di.shtml)>. Acesso em: Janeiro de 2020.

CORNWALL, J; CORNWALL, W. **Capitalist Development in the Twentieth Century** An Evolutionary-Keynesian Analysis. Cambridge University Press (Virtual Publishing), 2003.

DECCACHE, David. O debate previdenciário à luz da MMT. **Apresentação de Palestra** na Universidade Federal do Paraná, Blog Economia à Esquerda. Disponível em: <<https://economiaaesquerdahome.files.wordpress.com/2019/12/apresentac3a7c3a3o->

sobre-mmt-e-previdc3aancia-na-ufrp.pdf > Acesso em: Janeiro de 2020.

DE CONTI, Bruno. Os Fundos Brasileiros de Previdência Complementar: Segmentações analíticas e estudos preliminares sobre a alocação de seus *in Recursos Características estruturais do sistema financeiro brasileiro*: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2014-2015, volume 1 / organizador: Claudio Hamilton Matos dos Santos. – Brasília : Ipea, 2016.

DIEESE. PEC 06/2019: a desconstrução da Seguridade Social. **Nota Técnica** nº 203 Março 2019a

DIEESE. PEC 6/2019: como ficou a Previdência depois da aprovação da reforma no Senado Federal. **Nota Técnica** nº 214 Novembro 2019b

DOURADO, Fernando Fellows. Financeirização Das Firms Não-Financeiras No Brasil:Um Modelo Dinâmico De Dados Em Painel. **Dissertação de Mestrado**. UFRJ, 2019.

DRAIBE; AURELIANO, **A Especificidade do "Welfare State" Brasileiro**. *In*: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS); COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL); CONVÊNIO MPAS/CEPAL. Projeto: A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização. Vol. I Reflexões sobre a Natureza do Bem-Estar. Brasília: LC/BRS/L. 09, 1989.

EATWELL, J. A anatomia da "crise" da Previdência. **Econômica**, n. 2, v. 4, p. 117-191, dez. 2002.

EPSTEIN, Gerald A. **Financialization and the World Economy**, Ed. Edward Elgar, Capítulo 1 - Introduction: Financialization and the World Economy 2005. Acesso em: Dez/2019. Disponível em: <https://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/programs/globalization/financialization/chapter1.pdf>

ESPING-ANDERSEN, As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, nº 24, São Paulo, Set. 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova**, Revista de Cultura e Política, n. 35, 1995.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002)**: entre a cidadania e a caridade. Tese de Doutorado em Economia. Campinas: UNICAMP - Instituto de Economia, 2005.

FAGNANI, Eduardo. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Texto para Discussão**. IE/Unicamp, nº 192, junho 2011.

FAGNANI, Eduardo. **Previdência**: O debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro. São Paulo. Ed. Contracorrente, 2019.

FALEIROS, Vicente de P. **A política social do Estado capitalista**. São Paulo, Cortez Editora, 2000.

FIAP - Reformas Paramétricas en los Programas de Pensiones Públicos de Reparto 1995 – Diciembre 2017, **FIAP**, 2018. Disponível em: [https://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2016/01/Reformas-Param%C3%A9tricas-en-Programas-de-Reparto\\_1995-Dic-2017-Diciembre2017.pdf](https://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2016/01/Reformas-Param%C3%A9tricas-en-Programas-de-Reparto_1995-Dic-2017-Diciembre2017.pdf). Acesso em: Setembro de 2019.

GAMA, A. S. As contribuições e os dilemas da crítica feminista para a análise do Estado de Bem-Estar Social. **SER Social**, Brasília, v. 10, n. 22, p. 41-68, jan./jun. 2008.

GENTIL, D. L. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005**. Tese de Doutorado em Economia. UFRJ, 2006.

GLASENAPP, Ricardo Bernd. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2015.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo, Loyola, 2008.

HEIN, Eckhard (2010). A (Post-)Keynesian perspective on 'financialisation'. **Macroeconomic Policy Institute (IMK)**, Studies 1/2009.

HEMERIJCK, Anton **A Revolução Silenciosa do Paradigma de Investimento Social na União Europeia**. In: RODRIGUES, Paulo Henrique de Almeida; SANTOS, Isabela Soares (Orgs.). Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências – 2. ed. rev. ampl. – Rio de Janeiro: Cebes; São Paulo: Hucitec Editora, 2017.

HEMERIJCK, Anton VYDRA, Simon **Navegando na Análise da Política de Investimento Social**. In: RODRIGUES, Paulo Henrique de Almeida; SANTOS, Isabela Soares (Orgs.). Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências – 2. ed. rev. ampl. – Rio de Janeiro: Cebes; São Paulo: Hucitec Editora, 2017.

HOCHMAN, Gilberto. Previdência e Assistência Social nos Anuários Estatísticos do Brasil. In **Estatísticas do Século XX**. Centro de Documentação e Disseminação de Informações. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro. 2006.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Coleção Os Economistas, Editora Abril Cultural, 1983.

KRIPPNER, Greta R. The Financialization of the American economy. **Socio-Economic Review**, 3, 173-208. 2005.

LAPAVITSAS, Costas. Financialised Capitalism: Crisis and Financial Expropriation. *Historical Materialism*, 17, 114–148, 2009.

LAVINAS, Lena. **Os Desafios da Financeirização para os Sistemas de Proteção Social**. In: RODRIGUES, Paulo Henrique de Almeida; SANTOS, Isabela Soares (Orgs.). Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências – 2. ed. rev. ampl. – Rio de Janeiro: Cebes; São Paulo: Hucitec Editora, 2017.

LAZONICK, William. Profits Without Prosperity: How Stock Buybacks Manipulate the Market, and Leave Most Americans Worse Off. Annual Conference of the Institute for New Economic Thinking, Toronto, April/2014.

LOURENÇO, Edvânia Ângela de Souza; LACAZ, Francisco Antonio de Castro; GOULART, Patrícia Martins. Crise do capital e o desmonte da Previdência Social no Brasil. **Serv. Soc. Soc.** n.º.130 São Paulo Sept./Dec. 2017

MARTELLO, Filipe Matoso e Alexandro. Sem reforma da Previdência, não há garantia de aposentadoria, diz Padilha. **Jornal G1**, Brasília, 2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/08/sem-reforma-da-previdencia-nao-ha-garantia-de-aposentadoria-diz-padilha.html> > Acesso: Janeiro de 2020.

MARX, K. **O Capital**: Crítica da Economia Política. Livro I, São Paulo: Ed. Boitempo, 2013.

MARK, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 1ª ed. Editora Expressão Popular, São Paulo, 2008.

MENDONÇA DA SILVA, Edson. **A Economia Política Da Financeirização: Abordagens Pós-Keynesianas**. VIII Jornadas de Economía Crítica, At Río Cuarto, Córdoba, Argentina. 2015.

MESA-LAGO, Carmelo. A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições. In: COELHO, V. S. (Org.). **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2003, p. 227-255.

MOTA, Daniel Camarotto; EID JUNIOR, Willian. DIVIDENDOS, JUROS SOBRE CAPITAL PRÓPRIO E RECOMPRA DE AÇÕES: um estudo empírico sobre a política de distribuição no Brasil. Anais do XXXI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, 2007.

MESA-LAGO, Carmelo e MÜLLER, Katharina. Política e reforma da previdência na América Latina. In: COELHO, V. S. (Org.). **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2003, p. 27-63.

MESQUITA, B. A. A “nova” intervenção governamental, a dívida pública e o impasse no desenvolvimento regional da Amazônia brasileira. **Revista de Políticas Públicas**. São Luis-MA, número especial, p. 85-94, Agosto de 2010.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Histórico**, 2018. Disponível em:

<<http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/>>. Acesso em 18 de dezembro de 2018.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Boletim Estatístico da Previdência Social, Outubro 2019 - Vol. 24 Nº 10. Disponível em: <

[http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/12/Beps102019\\_trab\\_Final\\_PORTAL\\_atualiza do.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/12/Beps102019_trab_Final_PORTAL_atualiza do.pdf) > Acesso em: Fevereiro de 2020.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, Infologo AEPS, **Base de Dados Históricos da Previdência Social**. Disponível em: <

<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>>. Acesso em: Março de 2019.

MINSKY, H. (1992) The Financial Instability Hypothesis. **The Jerome Levy Economics Institute of Bard**. College Working Paper no. 74.

NETO, J. P. Cinco Notas A Propósito da “Questão Social”. **Templaris/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**. Ano 2. Nº 3 (jan/jun.2001). Brasília: Grafline, 2001.

NOLASCO, Lincoln. Evolução histórica da previdência social no Brasil e no mundo. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em:

<[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11335&revista\\_caderno=20](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11335&revista_caderno=20)>. Acesso em 18 de dezembro de 2018.

OIT - **La reversión de la privatización de las pensiones**: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018), Ginebra: OIT, 2018.

PACHECO, Symone D. F. **Seguridade social e ajuste neoliberal**: a tensão entre os direitos sociais e os benefícios assistenciais na previdência brasileira. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas, UFM. São Luís, 2008.

PALLEY, Thomas I. Money, Credit, and Prices in a Kaldorian Macro Model, **Journal of Post Keynesian Economics**, 14:2, 183-203. 1991.

PALLEY, Thomas I. Debt, Aggregate Demand, and The Business Cycle: an Analysis in the Spirit of Kaldor and Minsky, **Journal of Post Keynesian Economics**, 16:3, 371-390, 1994.

PALLEY, Thomas I. Financialization: What It Is and Why It Matters. **The Levy Economics Institute**, Working Paper No. 525, Dezember 2007.

PNAD Continua/ IBGE. **Indicadores IBGE**. Mercado de Trabalho Conjuntural Divulgação Mensal – dezembro de 2019. Disponível em: <  
[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3086/pnacm\\_2019\\_dez.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3086/pnacm_2019_dez.pdf) >. Acesso em: Fevereiro de 2020.

PIRES, M. F. C. O materialismo histórico-dialético e a Educação. **Interface** — Comunicação, Saúde, Educação, v.1, n.1, 1997. Disponível em:  
[https://www.researchgate.net/publication/240973022\\_O\\_materialismo\\_historico-dialetico\\_e\\_a\\_Educacao/citation/download](https://www.researchgate.net/publication/240973022_O_materialismo_historico-dialetico_e_a_Educacao/citation/download) . Acesso em: Outubro de 2019.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serv. Soc. Soc.** no.104 São Paulo Oct./Dec. 2010.

SANTIAGO, Marcus Firmino; RAMOS, Raul Nero Perius ; MARCELO DE ARAÚJO, Cláudio. O Obamacare e o Conservadorismo Constitucional. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, Ano 2, nº 6, 2016.

SANTORO, José Jayme de Souza. **Manual de direito previdenciário**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Expropriação de direitos trabalhistas e previdenciários em favor da lucratividade do capital. **Revista Praia Vermelha** Rio de Janeiro v. 27 n. 1 p. 1-260, 2017.

SWEETZ, Paul M. The Triumph of Financial Capital. **Monthly Review**. Volume 46, Issue 02 (June), 1994.

TAJRA, Alex. Bolsonaro vai à TV e diz que 'pobres pagarão menos' com nova Previdência. **UOL**, São Paulo, 2019. Disponível em: < <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/04/24/em-pronunciamento-bolsonaro-diz-que-pobres-pagaram-menos-com-reforma.htm> > Acesso em Janeiro de 2020.

TAYLOR-GOOPY, Peter. *Welfare*, Hierarquia e a “nova direita” na era Thatcher. **Lua Nova**. nº 24 São Paulo, Set. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a09n24.pdf> . Acesso em: Agosto de 2019.

TESOURO NACIONAL, Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), 2020. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais#RREO> >. Acesso em: Janeiro de 2020.

TEIXEIRA, Aloísio. Prefácio. In: ARAÚJO, Odília Sousa de. **A Reforma da Previdência Social Brasileira no contexto das reformas do Estado: 1988 a 1998**. Natal, EDUFRRN, Editora da UFRN, 2004.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**. Estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro, Revan, UCAM, IUPERJ, 1998.

WHALEN, Charles J. Money Manager Capitalism *in* The **Handbook of Critical Issues in Finance**, Ed. Edward Elgar, 2010.

WRAY, L. Randall. **Social Security, Long-Term Financing and Reform**. Working Paper No. 11. University of Missouri-Kansas City, and Senior Scholar, Jerome Levy Economics Institute. August, 2000.

WRAY, L. Randall. The rise and fall of money manager capitalism: a Minskian approach. **Cambridge Journal of Economics**, 2009, 33, 807–828.

WILENSKI, **The Welfare State and Equality**. Berkeley, University of California

Press, 1975, p. XIII.