



Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Serviço Social
Programa de Pós-Graduação em Política Social
Mestrado

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**Contrarreforma da Previdência Social sob a égide do capital portador de juros:
uma ofensiva a serviço da “previdência privada”**

Discente: Thais Soares Caramuru

Orientador: Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador

Brasília-DF
2017

Thais Soares Caramuru

**Contrarreforma da Previdência Social sob a égide do capital portador de juros:
uma ofensiva a serviço da “previdência privada”**

Dissertação apresentada para banca de defesa como requisito para obtenção do título de mestre no Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília – UnB.

Orientador: Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador

Data da defesa: 21/03/2017.

Brasília-DF
2017

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Caramuru, Thais
CC259c Contrarreforma da Previdência Social sob a égide
do capital portador de juros: uma ofensiva a serviço
da "previdência privada" / Thais Caramuru;
orientador Evilasio da Silva Salvador. -- Brasília,
2017.
331 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Política
Social) -- Universidade de Brasília, 2017.

1. Contrarreforma. 2. Previdência Social. 3.
Capital portador de juros. I. Salvador, Evilasio da
Silva, orient. II. Título.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador
Orientador - Doutor em Política Social/UnB

Prof^a. Dr^a. Ivanete Salete Boschetti
Membro Interno – Doutora em Sociologia/EHESS/Paris-França

Prof^a. Dr^a. Maria de Lourdes Rollemberg Mollo
Membro Interno não vinculado ao Programa – Doutora em Moeda, Finanças e Banco,
Université de Paris X, França

Prof^a. Dr^a. Maria Lúcia Lopes da Silva
Suplente – Doutora em Política Social/UnB

AGRADECIMENTOS

Um trabalho acadêmico é fruto de múltiplas leituras, reflexões e debates que são típicos da vivência científica. Por isso, devo agradecimentos a pessoas que foram fundamentais para a elaboração desta pesquisa e que, obviamente, não possuem nenhuma responsabilidade sobre os equívocos aqui cometidos.

Em primeiro lugar, ao meu orientador, Professor Evilasio Salvador, cujo artigo “A Privatização da Previdência do servidor público: a Funpresp e a financeirização das aposentadorias e pensões” forneceu a proposta original deste trabalho. Sou grata pela sagacidade de suas críticas, pela pertinência de suas sugestões e pelas gentilezas em diversos momentos deste processo.

À Professora Ivanete Boschetti, pela participação, contribuições e análise crítica deste trabalho nas bancas de qualificação e defesa. A rigorosidade teórica de suas análises é um estímulo para o estudo da política social.

À Professora Lúcia Lopes, por ter participado da banca de qualificação e cujas contribuições e sugestões foram valiosas. Sua incansável militância em defesa da Previdência Social é uma constante fonte de inspiração.

À Professora Maria de Lourdes Mollo, pela participação na banca de defesa deste trabalho. Agradeço a leitura atenta do texto, os esclarecimentos quanto a temáticas complexas, bem como a identificação crítica de equívocos e pontos confusos da análise.

Aos colegas da turma de 2015, pelos debates, diálogos e trocas no decurso das disciplinas, bem como a todos os docentes e discentes que lutam cotidianamente para manter a qualidade do PPGPS.

Às minhas chefias no Ministério da Educação, por terem me permitido o horário diferenciado para que pudesse assistir às aulas presenciais do mestrado.

Por fim, mas não menos importante, à minha mãe, Bete Caramuru, e a meu pai, Humberto Caramuru, pelos valores que sempre me ensinaram e pelo incondicional incentivo aos meus estudos ao longo da vida.

RESUMO

Esta pesquisa teve como objeto a condição contemporânea da proteção social à luz da dialética existente entre a contrarreforma dos regimes públicos de previdência e a expansão monetária dos mecanismos denominados “previdência privada”. Para isto, partiu-se da seguinte hipótese: a restrição das condições de acesso à proteção previdenciária ofertada pelos regimes públicos é funcional à proliferação monetária dos fundos de pensão. Breve levantamento bibliográfico indicou que a trajetória da política de Previdência Social no Brasil foi permeada por dilemas, especialmente em relação à precária condição estrutural do trabalho na sociedade brasileira. O Sistema de Seguridade Social estruturado na Constituição Federal de 1988 apresentou inovações e limites em relação a estes dilemas. Ocorre que a (não) implementação da Seguridade foi envolta por um árido contexto político e econômico e pela adoção de mecanismos que gradualmente desestruturam suas inovações e impulsionam suas limitações. Nesta conjuntura, foi posta em marcha uma ofensiva reacionária e conservadora que constituiu-se em uma verdadeira contrarreforma, cujos mecanismos, por um lado, capturam as receitas da Seguridade, com destaque para as previdenciárias, e, por outro, restringem sobremaneira as condições de acesso de amplos segmentos da massa trabalhadora à proteção previdenciária. Dentre as funcionalidades da contrarreforma para o capital está o estímulo à adesão de determinados segmentos da classe trabalhadora aos “planos” da “previdência privada”. A melhor compreensão dos nexos constitutivos desta ofensiva exigiu um breve aprofundamento teórico acerca da concepção marxiana sobre o capital portador de juros, bem como suas particularidades na contemporaneidade. Assim, a pesquisa demonstrou que tais particularidades estão relacionadas a uma potencialização do desenvolvimento do capital fictício em decorrência da dialética entre os processos de mundialização do capital e de ofensiva neoliberal. Esta circunstância se expressa na eclosão de sucessivas crises financeiras em um contexto no qual o fundo público é cada vez mais acionado como forma de enfrentamento. Com efeito, agudizam-se as disputas em torno do fundo público e a necessidade de corroer os recursos direcionados ao financiamento das políticas sociais. Como operadores da mundialização, os fundos de pensão se convertem em agentes centralizadores de grandes massas monetárias cuja finalidade nada tem que ver com prover cobertura previdenciária, mas sim, em subordinar os recursos provenientes do trabalho necessário à reprodução do capital portador de juros e do capital fictício. Durante a pesquisa, foi possível observar essa dinâmica num fundo de pensão dotado de peculiaridades: aquele criado para os servidores públicos federais. Permeado por contradições, observou-se que este investidor institucional é dotado de ampla capacidade de acúmulo de massas monetárias que, às custas da captura direta do trabalho necessário de servidores e de amplas parcelas do fundo público, também majoritariamente compostas por trabalho necessário, é funcional à reprodução do capital fictício, especialmente por meio do contraditório investimento de suas reservas em títulos públicos federais. A pesquisa apontou que as relações intrínsecas entre a contrarreforma dos regimes públicos de previdência e a expansão da “previdência privada” possuem como determinação constitutiva as particularidades do capital portador de juros nas condições contemporâneas da acumulação capitalista.

Palavras-chave: Contrarreforma. Previdência Social. Capital Portador de Juros

ABSTRACT

This research had as an object the contemporary condition of social protection in sight of the dialectic relation between the counter-reform of public pension systems and the monetary expansion of the so called “private pensions” mechanisms. In order to do this, it was established the following hypothesis: the restriction of the rules to access public pensions offered by the public systems is functional to the monetary increase of pension funds. A brief bibliographical review indicated that the pattern of Social Security in Brazil was filled by dilemmas, especially in regard of the precarious structural condition of the working class in Brazilian society. The Social Security System structured in the Federal Constitution of 1988 presented innovations as well as limits in relation to those dilemmas. In spite of that, the (non) implementation of the Social Security was surrounded by an arid political and economic context and by the application of mechanisms that gradually weaken its innovations and accentuate its limitations. In this temperature, it's been put into motion a reactionary and conservative attack that is, in reality, a counter-reform, from which the mechanisms, on the one hand, capture the revenues of the Social Security, especially those from the public pension, and, on the other hand, firmly restrict the conditions of access to social protection by large amounts of the working class. Among the many functions of the counter-reform to capital, there is the one related to the continuous stimulation of some sectors of the working class to the endorsement of the “retirement plans” offered by the “private pensions”. To get to the understanding of the constitutive pieces of this attack it was necessary to make a brief theoretical review of the Marxian Interest Bearing Capital concept, as well as its particular qualities in contemporary times. Therefore, the research indicated that those qualities are related to the increased development of fictitious capital as an effect of the dialectical relation between the processes of capital mundialization and the neoliberal agenda. This circumstance expresses itself by the occurrence of constant financial crisis against which the public fund is constantly used as an instrument. As an effect, the conflict around the public fund intensifies and the need to gradually reduce the resources used to finance social policies. As operators of the mundialization, pension funds convert themselves into centralizers of huge monetary masses which does not has the goal to provide social security, but to provide the resources that come from the socially necessary working time to the reproduction of Interest Bearing Capital and fictitious capital. During the research, it was possible to observe these dynamics in one particular pension fund: the one created to the federal public workers. Filled of contradictions, it was possible to identify that this institutional investor has a large potential of accumulating monetary resources that, at the price of directly capturing the necessary work of public servers and large amounts of the public fund, which are largely constituted by necessary work, is functional to the reproduction of fictitious capital, especially by the contradictory investment of its funds in federal public bonds. The research indicated that the intrinsic relations between the counter-reform of the public systems of pensions and the expansion of the “private pensions” has as a constitutive aspect the particular qualities of Interest Bearing Capital in the contemporary conditions of the capitalist accumulation.

Keywords: Counter-reform. Social Pension. Interest Bearing Capital.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Débito da União <i>versus</i> despesas totais do sistema previdenciário (1960 a 1962).....	92
Tabela 2 – Relação proporcional entre segurados ativos e a PEA (1940 a 1980).....	108
Tabela 3 – População ocupada em qualquer trabalho, por contribuição para instituto de previdência, <i>versus</i> PEA Ocupada (1990 a 2014).....	121
Tabela 4 – Ações orçamentárias da União com pagamento de benefícios previdenciários – RGPS e RPPS (2001 a 2015).....	126
Tabela 5 – Ativos dos fundos de pensão em % PIB – Países dentro e fora da OCDE (2014).....	173
Tabela 6 – Gastos tributários da contribuição previdenciária e contribuições de empregadores e empregados assalariados (2011 a 2015).....	235
Tabela 7 – Trabalhadores vinculados a fundos de pensão em % da PEA Ocupada e aplicações dos fundos de pensão em % do PIB (1985 a 1997).....	278
Tabela 8 - Trabalhadores vinculados a fundos de pensão em % da PEA Ocupada e aplicações dos fundos de pensão em % do PIB (1998 a 2015).....	282
Tabela 9 – Ingressos no serviço público federal, segundo a contratação por tempo determinado (1995 a 2015).....	291
Tabela 10 – Contribuições de servidores inativos, pensionistas, servidores ativos e da União para o RPPS dos servidores civis (2006 a 2015).....	297

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Análise comparativa a respeito do caráter vitalício da pensão por morte – antes e depois da Lei nº 13.135 de 2015.....	305
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Dívida do governo geral em % do PIB – Dez países mais endividados da OCDE no ano de 2015 (1995 e 2015).....	212
Gráfico 2 – Brasil: dívida líquida do governo geral em % do PIB (2006 a 2014).....	214
Gráfico 3 – Fontes de financiamento dos benefícios da Previdência Social conforme metodologia do governo federal (%) (2010 a 2015).....	230
Gráfico 4 – Participação % de benefícios ativos do RGPS, segundo as faixas de valor em salários mínimos (2015).....	249
Gráfico 5 – Trajetória das aposentadorias concedidas pelo INSS (1995 a 2004).....	258
Gráfico 6 – Detentores da dívida pública mobiliária federal (%) (2015 e 2016).....	285
Gráfico 7 – Composição da carteira de “investimentos” da Funpresp-Exe (%) (Dez/2016).....	310

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAPP – Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Complementar

AEPS – Anuário Estatístico de Previdência Social

AIG – American International Group

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

Anfip – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

BD – Benefício Definido

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensões

CAPRE – Caixa de Previdência dos Empregados do Banco do Brasil

CD – Contribuição Definida

CEF – Caixa Econômica Federal

CEME – Central de Medicamentos

CETSS – Contribuição dos Empregadores e dos Trabalhadores para a Seguridade Social

CF – Constituição Federal

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CMN – Conselho Monetário Nacional

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

CV – Contribuição Variável

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social

DGT – Demonstrativo de Gastos Tributários

DIEESE – Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Socioeconômicos

DRU – Desvinculação das Receitas da União

EAPC – Entidades Abertas de Previdência Complementar

EC – Emenda Constitucional

EFPC – Entidades Fechadas de Previdência Complementar

EPU – Encargos Previdenciários da União

FED – Federal Reserve

FEF - Fundo de Estabilização Fiscal

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPAS – Fundo de Previdência e Assistência Social

FRGPS – Fundo do Regime Geral de Previdência Social

FSE – Fundo Social de Emergência

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNCEF – Fundo dos Economiários Federais

Funpresp – Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal

Funpresp-Exe - Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo

Funpresp-Jud - Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário

Funpresp-Leg - Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo

FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensões

IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e da Assistência Social

IAPB – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários

IAPC – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciais

IAPFESP - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos

IAPI – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários

IAPM – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos

IAPTEC – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IED – Investimento Externo Direto

IGP-DI – Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPASE – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado

IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica

ISSB – Instituto dos Serviços Sociais do Brasil

LBA – Fundação Legião Brasileira da Assistência

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

MF – Ministério da Fazenda

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

MPS – Ministério da Previdência Social

MTIC – Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

MTPS – Ministério do Trabalho e da Previdência Social

NRF – Novo Regime Fiscal

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

OSS – Orçamento da Seguridade Social

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PDRE – Plano Diretor da Reforma do Estado

PEA – População Economicamente Ativa

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PLC – Projeto de Lei de Conversão

PREVI – Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil

PREVIC – Superintendência Nacional de Previdência Complementar

PRORURAL – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RMV – Renda Mensal Vitalícia

RNB – Renda Nacional Bruta

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

S.A – Sociedade Anônima

SASSE – Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SRF – Secretaria da Receita Federal

SRFB - Secretaria da Receita Federal Brasil

SRP – Secretaria da Receita Previdenciária

SSSS – Sistema Supletivo de Seguridade Social

STF – Supremo Tribunal Federal

TI – Tecnologia da informação

TIC – Tecnologia da Informação e da Comunicação

TINA – There is No Alternative

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	4
RESUMO	5
ABSTRACT	6
LISTA DE TABELAS	7
LISTA DE QUADROS	8
LISTA DE GRÁFICOS	9
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	10
INTRODUÇÃO	16
Procedimentos metodológicos.....	29
PARTE I: PREVIDÊNCIA SOCIAL E TRABALHO ASSALARIADO NO SÉCULO XX	35
CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTOS TEÓRICOS ACERCA DA POLÍTICA SOCIAL E DO ESTADO SOCIAL CAPITALISTA	36
1. 1 .Trabalho assalariado e os limites da política social no capitalismo.....	36
1.2 Proteção social no centro do capitalismo: elementos teóricos a respeito do Estado Social, da “sociedade salarial” e do fundo público.....	47
CAPÍTULO 2 - BRASIL: OS DILEMAS DE UMA SOCIEDADE (NÃO) SALARIAL	64
2.1 As particularidades da institucionalização do trabalho assalariado “livre” no Brasil.....	65
2.2 Período de 1923 a 1930: As Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs).....	70
2.3 Período de 1930 a 1945: Expansão controlada e segregação da cobertura previdenciária.....	78
2.4 Período de 1945 a 1960: A Lei Orgânica da Previdência Social.....	88
2.5 Período de 1964 a 1985: A contraditória expansão sob a Ditadura Militar.....	97
2.6 A proteção previdenciária a partir de 1988: um dos pilares da Seguridade Social.....	110
PARTE II – CONTRARREFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL SOB A ÉGIDE DO CAPITAL PORTADOR DE JUROS	129
CAPÍTULO 3 - CAPITAL PORTADOR DE JUROS, MUNDIALIZAÇÃO E CRISE DO CAPITAL: FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA CONTRARREFORMA	130
3.1 Fundamentos teóricos acerca do capital portador de juros e do capital fictício.....	131
3.2. O poder dos fundos de pensão nos marcos da mundialização financeira.....	149
3.3 A crise estrutural do capital e a reacionária ofensiva burguesa.....	174
3.4 As particularidades do capital portador de juros em tempos de crise e mundialização.....	195
CAPÍTULO 4 – A CONTRARREFORMA DAS RECEITAS E DAS DESPESAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	217

4.1 A inserção do Brasil na mundialização financeira: a política macroeconômica e a (não) implementação do Orçamento da Seguridade Social.....	218
4.2 Mecanismos que prejudicam as receitas da Seguridade e as Previdência Social.....	225
4.3 Gastos públicos e o caráter reacionário dos regimes fiscais adotados no Brasil.....	242
4.4 A contrarreforma das despesas previdenciárias.....	250
CAPÍTULO 5 – A EXPANSÃO DA “PREVIDÊNCIA PRIVADA” NO BRASIL.....	269
5.1 A proliferação monetária dos fundos de pensão no Brasil.....	269
5.2 A “previdência privada” dos servidores públicos federais: a interface entre a contrarreforma dos regimes públicos de previdência e a criação da Funpresp.....	387
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	312
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	321

INTRODUÇÃO

O modo de produção capitalista estrutura-se sob a exploração da classe trabalhadora pela classe detentora dos meios sociais de produção. Nos marcos de tal *modus operandi*, as políticas sociais constituem-se em instrumentos contraditórios, pois representam, por um lado, mecanismos que amenizam a condição de exploração a que os trabalhadores estão submetidos em tal sistema, e, por outro, são funcionais à acumulação do capital, pois permitem a reprodução das relações sociais tipicamente burguesas. Apesar deste caráter contraditório, o acesso a tais políticas não foi produto de puras concessões e bondades da classe dominante e tampouco do seu Estado.

Neste âmbito, a política de Previdência Social constitui-se em mecanismo que permite a segmentos da classe trabalhadora, sob determinadas condições, a possibilidade de, por certo período de tempo, obter recursos monetários necessários à sua subsistência sem que seja necessária a submissão concomitante de sua força de trabalho à exploração capitalista. Nas palavras de Fontes (2010, p. 56), este aspecto a respeito da proteção previdenciária, especialmente no que tange às aposentadorias, pode ser resumido da seguinte maneira: “a aposentadoria, que é um direito e não uma imposição, nada mais é do que o momento em que o trabalhador pode cessar a venda de sua força de trabalho”. (FONTES, 2010, p. 56).

Granneman (2012, p. 253) destaca como as primeiras medidas previdenciárias são produto das lutas da classe trabalhadora em todo o mundo, cuja origem remete à Comuna de Paris. Nessa perspectiva, a autora destaca o *duplo potencial* da política social de previdência no âmbito da reprodução das relações sociais de produção capitalistas, à medida que, “talvez, mais do que qualquer outra, nos marcos da sociedade regida pela propriedade privada, essa luta transmutada em direito dos trabalhadores alcançou um duplo potencial”. Esta dupla potencialidade adquire dimensões de ordem econômica e política.

O potencial econômico da política previdenciária diz respeito à sua capacidade intrínseca de estimular a formação de volumosas massas monetárias, no sentido de que, “a política social de previdência, mais do que as outras políticas sociais, tem a potencialidade de formar um significativo volume de recursos monetários

decorrentes das contribuições mensais dos trabalhadores para suas aposentadorias futuras”. (GRANNEMAN, 2012, p. 253).

Quanto à potencialidade política da proteção previdenciária, esta relaciona-se com a sua capacidade de aglutinar diversas frações da classe trabalhadora em um mesmo sistema de proteção social, isto é, “a previdência pode reunir em um único sistema as diferentes frações da classe trabalhadora: os operários e os médicos, os professores e os trabalhadores rurais, as trabalhadoras domésticas e os bancários. (GRANNEMAN, 2012, p. 256).

De acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social emitido pelo governo federal em janeiro de 2016, no ano de 2015, o Regime Próprio de Previdência Social (RGPS) pagou em benefícios um montante correspondente a R\$ 438.163.319.000,00 em valores correntes, isto é, o equivalente a 7,42% do Produto Interno Bruto (PIB) daquele ano, abrangendo mais de 32 milhões de trabalhadores e trabalhadoras das mais diversas faixas etárias em todos os estados brasileiros, o que representou 32% da População Ocupada¹ no país naquele ano. Estes números não são produto de simples bondade dos agentes estatais e das elites burguesas brasileiras, mas sim, resultantes de um processo de árduas lutas sociais da classe trabalhadora ao longo do século XX e que culminaram na estruturação, por meio da Constituição Federal de 1988, de um sistema de Seguridade Social relativamente amplo, ainda que com limitações (BOSCHETTI, 2006; BOSCHETTI; BEHRING, 2011).

Por outro lado, de acordo com o Consolidado Estatístico elaborado pela Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP) referente ao mês de dezembro do ano de 2015, observa-se que, naquele ano, os fundos de pensão, um dos pilares daquilo que se denomina “previdência privada”², acumularam em investimentos, um montante monetário correspondente a R\$ 684.916.000.000.000, em valores correntes, o que correspondeu a 12,2% do PIB brasileiro naquele ano e, em 2014, pagou “benefícios” a apenas 735.569 trabalhadores

¹ Cálculo feito com base nos dados constantes no Anuário Estatístico do Brasil referente ao ano de 2015, elaborado pelo IBGE, o qual informa que a População Ocupada neste ano foi de pouco mais de 99 milhões de trabalhadores.

² O recurso às áspas decorre do fato de que esta expressão refere-se a um produto financeiro e não a uma forma de previdência, conforme Granemann (2006; 2016).

e trabalhadoras, quantitativo que representou 0,78% da População Ocupada³ no referido ano. Estes dados, bem como as discrepâncias entre a magnitude monetária e a população abrangida deste “regime” em relação ao da Previdência Social também não são desprovidos de significado político, econômico e social nos marcos das relações capitalistas de produção contemporâneas.

Esta dissertação constitui-se em um estudo que visa à compreensão das tendências contemporâneas de proteção social a partir da dialética relação existente entre a dinâmica que desestrutura os regimes públicos de previdência social concebidos pela Constituição Federal de 1988 e a proliferação monetária das protoformas denominadas “previdência privada” no Brasil. Neste sentido, o desenvolvimento da análise aqui empreendida sustenta a argumentação de que está em marcha um cruel processo que limita o acesso de amplos segmentos da classe trabalhadora brasileira à proteção social previdenciária ofertada no âmbito dos regimes públicos e que, por meio do estímulo da adesão de parcela da classe trabalhadora à “previdência privada”, este movimento favorece a potencialização do desenvolvimento do capital portador de juros e do capital fictício no capitalismo contemporâneo.

Historicamente, o acesso à proteção social esteve relacionado ao vínculo empregatício do trabalhador (BOSCHETTI, 2006; SILVA, 2012). Nos países capitalistas centrais, especialmente no contexto que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, os sistemas de proteção social constituíram o núcleo duro do Estado social e se consolidaram, de acordo com Castel (1998), a partir da generalização das relações de trabalho assalariadas, processo que este autor denomina “sociedade salarial”.

Ao contrário dos países do capitalismo central, no Brasil, a proteção social conformou-se de forma gradual e fragmentada no decorrer do Século XX, de modo que o acesso a serviços e benefícios sociais, principalmente nas áreas da saúde e previdência, concentrou-se em determinadas categorias profissionais urbanas inseridas em vínculos empregatícios formais, excluindo trabalhadores rurais e a grande massa urbana inserida em relações de trabalho informais e precárias. Assim, ao largo

³ Cálculo feito com base nos dados constantes no Anuário Estatístico do Brasil do ano de 2014, o qual informa que a População Ocupada neste ano correspondeu a, aproximadamente, 95 milhões de trabalhadores.

do século passado, diversas foram as formas por meio das quais organizou-se a oferta da política de previdência social à classe trabalhadora: as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), criadas na década de 1920; os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), criados entre as décadas de 1930 e 1940; a implantação da Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS), em 1960, a qual foi responsável por, parcialmente, unificar, uniformizar e centralizar o sistema então existente. Em sequência, já sob a ditadura militar, no ano de 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e, na década de 1970, procedeu-se à extensão do acesso à proteção previdenciária a categorias de trabalhadores até então excluídas do sistema, como os trabalhadores rurais, empregados domésticos e autônomos. (MALLOY, 1986; BOSCHETTI, 2006; SILVA, 2012).

Contudo, apenas a partir da Constituição Federal de 1988, em um contexto de correlação de forças favorável à classe trabalhadora, foi possível estruturar, no Brasil, um Sistema de Seguridade Social relativamente amplo que visava à integração de ações direcionadas a assegurar o acesso à proteção social nas áreas da previdência, da saúde e da assistência social. Diversas foram as medidas ali adotadas que representaram verdadeiras inovações contra os históricos problemas que caracterizaram a trajetória da proteção social no país, dentre eles pode-se citar: a adoção do princípio da diversidade da base de financiamento do sistema, com orçamento próprio; a uniformização de benefícios entre trabalhadores urbanos e rurais; o estabelecimento de um patamar mínimo dos benefícios; a não necessidade de contribuições diretas por parte dos trabalhadores rurais. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; SALVADOR, 2010c).

Especificamente no que tange à política de previdência, a Constituição Federal de 1988, originalmente, previu três espécies de *regimes públicos*, independentes entre si: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), constitutivo do sistema de seguridade e financiado pelas contribuições dos segurados e empregadores, bem como pelo Orçamento da Seguridade Social (OSS); os regimes próprios dos servidores públicos civis dos entes federativos (RPPS); os regimes próprios dos militares.

Em que pese o favorável contexto de correlação de forças da classe trabalhadora quando da constituinte, a concepção de Seguridade Social ali concebida foi impossibilitada de ser efetivamente implementada em decorrência da conjuntura contemporânea da acumulação capitalista, marcada pela crise estrutural do capital, pela ofensiva burguesa em busca da recuperação de suas taxas médias de lucros e pelo processo de mundialização. (BEHRING, 2008b; SALVADOR, 2010c).

No que diz respeito aos operadores da “previdência privada”, os quais também recebem a denominação de “entidades de previdência complementar”, estes são classificados a partir de sua natureza “aberta” ou “fechada”. As instituições abertas dizem respeito a entidades constituídas sob a forma de sociedades anônimas e os “planos de previdência” por elas oferecidos são vendidos no mercado por bancos e seguradoras. Por sua vez, as entidades fechadas de “previdência complementar” (EFPC) são os *fundos de pensão*, instituições que, em tese, não possuem fins lucrativos e que são constituídas sob a forma de sociedade ou fundações por empresas, grupos de empresas, associações profissionais e classistas, governos, dentre outros, com o objetivo de ofertar “planos de benefícios” a seus respectivos empregados, associados e vinculados.

À luz desta concepção, Granneman (2012, p. 252) explicita que a denominação “previdência complementar” está relacionada a um *fetichismo*, que, no plano da aparência, expõe-se como previdência, escondendo, dessa forma, sua real essência, qual seja, o fato de que constitui-se em “um investimento monetário-financeiro, sob a forma de transferência de trabalho necessário ao capital para tornar-se capital”. Trata-se, em última instância, do que a referida autora denomina “capitais disfarçados de previdência”.

Isto posto, cabe informar que, no âmbito da presente pesquisa, a “previdência privada” será estudada apenas à luz da expansão dos fundos de pensão, haja vista que entende-se que os produtos vendidos pelos bancos como “previdência complementar” têm a sua dimensão financeira mais amplamente concebida, enquanto que aqueles vendidos pelos fundos de pensão são dotados de um maior grau de mistificação quando oferecidos a segmentos da classe trabalhadora.

Em termos formais-legais, a “previdência privada”, é uma realidade no país desde, pelo menos, o final da década de 1970, quando, nos marcos da Ditadura Militar, no governo do General Ernesto Geisel, foi regulamentada pela Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977. Sua regulamentação, bem como a expansão monetária destes agentes ganhou novas bases materiais ao largo das décadas de 1990 e 2000, a partir de mudanças constitucionais e de legislações como as Leis Complementares nº 108 e 109 de 2001.

Postos esses fatos, infere-se que é possível traçar paralelos entre o processo de (não) implementação da Seguridade Social concebida na Constituição Federal de 1988 e a expansão monetária dos fundos de pensão no Brasil. O fenômeno fundamental que permeia estes dois movimentos é a existência de uma contínua *contrarreforma* nas fontes de financiamento e nas condições de acesso à proteção previdenciária, que se estende de forma generalizada a amplos segmentos da classe trabalhadora no Brasil, incluindo-se trabalhadores rurais, do setor privado e servidores públicos civis.

Na concepção de Behring (2008b), na década de 1990, o Brasil viveu um processo de *contrarreforma do Estado*, o qual, em benefício de poucos, gerou profundos retrocessos sociais. A autora argumenta que, no processo contrarreformista, integraram-se fatores estruturais e conjunturais, tanto no âmbito das tendências gerais do sistema do capital quanto no que tange às particularidades históricas da formação socioeconômica brasileira, tais como o grau de heteronomia e o conservadorismo político. Segundo a autora, o uso da palavra *contrarreforma* insere-se na recusa em denominar-se como “reforma” um processo de caráter fundamentalmente conservador e reacionário. A *contrarreforma* atinge o Estado burguês de diversas maneiras, sendo que seus efeitos mais perversos são visualizados nas ações do Estado que visam à promoção de algum direito à classe trabalhadora. Assim, a Seguridade é peculiarmente atingida: “a condição da seguridade social pública após a constituição de 1988 [...] talvez seja o principal indicador da natureza dos processos em curso: destrutiva e regressiva.” (BEHRING, 2008b, p. 22).

A partir desta abordagem acerca da existência de um processo reacionário, destrutivo e regressivo, cabem algumas questões iniciais: O Sistema de

Seguridade Social estruturado no âmbito da Constituição Federal de 1988 representou inovações em relação à trajetória histórica da política de previdência social no Brasil? Estas inovações são afetadas pelo movimento de contrarreforma em curso? Quais são os mecanismos utilizados para colocar em marcha o processo de contrarreforma? De que forma tais mecanismos afetam as receitas e as despesas dos regimes públicos de previdência social dos trabalhadores do setor privado e do serviço público civil?

Diante dessas breves questões, a temática apresenta uma hipótese preliminar, a qual está mais diretamente relacionada ao caráter do movimento da contrarreforma e dos mecanismos utilizá-los para colocar este processo em marcha: *os mecanismos adotados pelo Estado para pôr em marcha o processo de contrarreforma atingem tanto as fontes de financiamento quanto as condições de acesso aos benefícios previdenciários ofertados no âmbito dos regimes públicos.*

Estas primeiras questões, bem como a supracitada hipótese preliminar, encontram-se em uma esfera relacionada ao *plano da aparência*. Ocorre que um rigoroso estudo acerca da complexa e dinâmica realidade social contemporânea, exige um movimento de aproximações com o objeto aqui problematizado, com fins de que seja possível apreender todos os seus aspectos, ou seja, “as múltiplas relações de um fenômeno no seu completo desenvolvimento”, nas palavras Lênin (2008, p. 90).

Assim, para que se possa apreender o objeto tendo em perspectiva as suas múltiplas determinações, faz-se aqui fundamental a reivindicação da categoria da *totalidade do ser social*, a qual, segundo Marx e Engels (2007, p. 65) consiste em uma “concepção de história [que] se baseia no processo real de produção, partindo da produção material de vida imediata; e concebe a forma de troca conectada a esse modo de produção e por ele gerada [...] como o fundamento de toda a história, [...] o que permite então, naturalmente, expor a coisa em sua totalidade [...]”. Ou seja, a partir desta perspectiva, tem-se que a apreensão do real e das determinações constitutivas dos fenômenos exige que se *apreenda* o processo de contrarreforma em sua essência e, para isto, é fundamental compreendê-lo nos marcos das determinações contemporâneas da acumulação capitalista.

Desta feita, a abordagem do capitalismo contemporâneo remete, necessariamente, ao seu estágio monopolista, ou seja imperialista (HILFERDING, 1985;

LÊNIN, 2008). A força motriz da fase monopolista do capitalismo está na “fusão” dos capitais dos grandes bancos com os capitais dos grandes grupos industriais, portanto, naquilo que Lênin (2008) e Hilferding (1985) denominam “capital financeiro”, que é o capital à disposição dos bancos que os industriais utilizam para financiar sua produção. Neste contexto, o que Lênin (2008) denomina estágio imperialista diz respeito à fase na qual o capitalismo entra em pleno desenvolvimento e ganha corpo a “dominação dos monopólios e do capital financeiro”, que se expressa por uma generalizada exportação de capitais e pela partilha do mundo entre as grandes corporações dos países capitalistas mais importantes, conformando uma oligarquia financeira que cria uma rede de dependências e de domínio dos agentes beneficiários do “capital financeiro” ao redor do mundo.

Além deste aspecto, outra determinação constitutiva da acumulação capitalista na contemporaneidade, *ainda nos marcos de sua fase imperialista*, também tem como particularidade a crise do capital, a qual Mészáros (2009) remete à década de 1970 e que, segundo este autor, constitui-se em uma crise estrutural que afeta a totalidade do complexo social burguês, em todas as relações com suas partes constitutivas e subcomplexos. Trata-se, portanto, de uma crise do *modo de produção metabólico do capital* e que, ao fim e ao cabo, define os limites últimos da ordem estabelecida. (MÉSZÁROS, 2009).

Nesse sentido, Chesnais (2005; 2009) analisa o processo de mundialização do capital, o qual é posto em marcha a partir de um movimento de liberalização, desregulamentação e desintermediação comercial e financeira que se inicia durante a década de 1950 a partir da estruturação do mercado de eurodólares na *City* de Londres e se consolida nas décadas de 1970 e 1980, conformando o que o autor denomina um *regime de acumulação predominantemente financeiro*. No que se refere aos operadores que atuam no sistema, o autor destaca o papel exercido pelas instituições denominadas *investidores institucionais*, as quais se especializam na centralização de massas monetárias provenientes de lucros não reinvestidos e de rendas não consumidas das famílias. Dentre tais agentes, estão incluídas as companhias de seguro, os fundos de pensão por capitalização e as sociedades financeiras de investimento coletivo (*Mutual Funds*). (CHESNAIS, 2005; 2009).

Sob tal contexto, nos termos expostos por Chesnais (2005), no decorrer do processo de expansão da mundialização, especialmente a partir da década de 1980, os fundos de pensão expandiram ainda mais sua presença pelo mundo. Sua esfera de atuação está diretamente relacionada aos sistemas de previdência por capitalização, de modo que centralizam, no âmbito dos regimes privados de previdência de empresas, uma forma de poupança que tem como fonte principal as rendas salariais dos trabalhadores.

Em sua abordagem a respeito das políticas de sustentação e de alimentação dos mercados financeiros, Chesnais (2005) argumenta que, além da privatização dos serviços públicos,

a outra exigência importante é o desmantelamento dos sistemas de previdência por repartição, de forma que as elevadas somas que escapam dos mercados financeiros deixem de assim fazê-lo. É necessário, então, criar fundos de pensão e, onde há resistência, é preciso começar pela introdução ou pela extensão dos sistemas de poupança salarial para as camadas mais estáveis dos assalariados. Nos países onde a previdência privatizada foi implantada, serão liquidados os sistemas de prestações definidas e os assalariados serão obrigados a suportar os riscos das Bolsas sobre a poupança que eles terão confiado aos administradores. (CHESNAIS, 2005, p. 62).

Das questões até aqui colocadas acerca do papel dos fundos de pensão como um agentes operadores da mundialização, bem como a respeito do fato de os regimes públicos de previdência constituírem-se em obstáculos para o acúmulo de reservas monetárias por parte destes investidores institucionais, surge outra questão fundamental para a abordagem do objeto aqui delineado: Qual é o papel dos fundos de pensão no capitalismo contemporâneo? Desta questão desdobram-se as seguintes: A quem interessa a contrarreforma do Regime Geral de Previdência Social e dos regimes próprios dos servidores públicos civis no Brasil? É possível afirmar que a contrarreforma dos regimes públicos de previdência social fornece as condições necessárias para a proliferação monetária da “previdência privada”, especialmente dos fundos de pensão?

A partir destas considerações, surge a hipótese geral desta pesquisa, que é a seguinte: *a contrarreforma dos regimes públicos de previdência social de*

trabalhadores do setor privado e servidores públicos civis constitui-se em um fenômeno necessário para a construção das bases sociais e materiais que impulsionam a proliferação monetária dos fundos de pensão no Brasil.

A colocação da supracitada hipótese pode, ainda, ensejar uma outra questão: *é possível estabelecer relações entre o processo de contrarreforma dos regimes públicos de previdência social dos trabalhadores do setor privado com a criação de um fundo de pensão específico?*

Pois bem, a este respeito, é relevante observar que, no ano de 2012, houve a publicação da Lei nº 12.618, de 30 de abril, que instituiu o regime de “previdência complementar” para os servidores públicos federais e autorizou a criação, pela União, de três fundos de pensão, os quais receberam a denominação de Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp): Funpresp-Exe, direcionada aos servidores do Poder Executivo; Funpresp-Leg para o Poder Legislativo; Funpresp-Jud para servidores do Judiciário. A fundação do Executivo foi criada por intermédio do Decreto nº 7.808, 20 de setembro de 2012 e a do Judiciário foi criada pela Resolução nº 496, de 26 de outubro de 2012, do Supremo Tribunal Federal (STF). No caso do Legislativo, optou-se por não criar um fundo de pensão próprio, mas por estabelecer um “plano de benefícios” específico para os servidores de tal Poder no âmbito do Funpresp-Exe.

A criação de fundos de pensão pelo Estado brasileiro indica que estes investidores institucionais são dotados de particularidades. A principal delas, a *priori*, diz respeito ao fato de que, neste caso, a União, como empregadora, atuará como “patrocinadora”⁴ destes fundos de pensão, o que significa dizer que parcela do fundo público será direcionada aos referidos agentes. De acordo com Salvador (2011), o principal interesse na criação destes fundos é a privatização da cobertura previdenciária dos servidores, que consiste em transferir a um fundo de pensão de direito privado a administração de recursos que deixarão de entrar para os cofres públicos, tanto no que

⁴ Palavra esta utilizada no vocabulário da “previdência privada” para fazer referência ao empregador. Assim como no caso da “previdência privada”, no âmbito desta pesquisa, esta palavra será sempre utilizada entre aspas, pois as contribuições dos empregadores para planos de benefícios da “previdência privada” nada mais são do que contribuições patronais.

diz respeito ao estável recolhimento dos salários dos servidores quanto no que tange à contribuição patronal:

Com a introdução da aposentadoria complementar de caráter privado, coloca-se na mão do novo fundo de pensão de direito privado a parte mais atraente da massa salarial: o estável recolhimento dos salários dos servidores. Na prática, a lei aprovada vai onerar substancialmente os cofres públicos. Por um lado, é a contribuição previdenciária paga pelo servidor, hoje destinada aos cofres públicos, que passa a ser transferida para o fundo de pensão. Por outro lado, os cofres públicos terão também de repassar a contribuição patronal ao Fundo [...]. (SALVADOR, 2011, p. 122).

Desta maneira, verifica-se que a “previdência privada” dos servidores públicos federais está dotada de particularidades, pois implica na privatização de uma ampla massa monetária que deixa de compor o fundo público. Com efeito, verifica-se que o movimento geral pesquisado no âmbito desta pesquisa, o qual se refere às interrelações entre a contrarreforma dos regimes públicos de previdência social e a expansão monetária da “previdência privada”, pode ser desdobrado para a seguinte questão específica: é possível estabelecer relações entre a contrarreforma dos regimes públicos de trabalhadores do setor privado e de servidores públicos civis com a criação de fundos de pensão pela União Federal?

Verifica-se, aqui, uma outra hipótese de pesquisa: *a criação de fundos de pensão para os servidores públicos federais foi um processo intrínseco à contrarreforma do RGPS e do RPPS dos servidores civis.*

Postas essas questões, para além do fato de os fundos de pensão serem operadores centrais do processo de mundialização e agentes que se beneficiam do desmantelamento dos sistemas públicos de previdência social, Chesnais (2005) argumenta que esta nova conjuntura do capitalismo se caracteriza pelo *ressurgimento* do capital portador de juros, tendo esta forma de capital adquirido uma centralidade econômica, social e política na conjuntura contemporânea da acumulação capitalista.

Assim sendo, a respeito da concepção marxiana acerca do capital portador de juros, insta esclarecer que trata-se de temática de estudo extremamente complexa e desafiadora, à medida que Marx (1985a; 1985b) não as desenvolveu

propriamente e os estudos marxistas na área não são exaustivos. Isto posto, conforme o próprio Marx (1985a, p. 252) afirmou, “o capital portador de juros também é, certamente, uma forma antiqüíssima do capital”, o que enseja a interpretação de que esta forma de capital não é típica das relações capitalistas e, portanto, não deve ser interpretada restritivamente como específica da fase da mundialização.

Neste âmbito, ainda a respeito da concepção acerca do capital portador de juros, Marx (1985b) assinala que tal forma de capital, em sua forma antiga, denominava-se capital usuário. No modo de produção capitalista, sua especificidade relaciona-se com as circunstâncias particulares de seu *modus operandi*, que referem-se ao fato de que o agente capitalista que toma o dinheiro emprestado deve atuar como *capitalista potencial*, aplicando os recursos emprestados no processo de produção e apropriando-se do trabalho não-pago:

o que distingue o capital portador de juros, na medida em que este constitui um elemento essencial do modo de produção capitalista, do capital usurário, não é de modo algum a natureza ou o caráter desse capital. São apenas as condições modificadas em que funciona e portanto também a figura totalmente transformada do mutuário que confronta o prestamista de dinheiro. Mesmo quando um homem sem fortuna obtém crédito como industrial ou comerciante, isso se dá por haver a confiança de que atuará como capitalista, se apropriará de trabalho não-pago com o capital emprestado. O crédito lhe é dado como capitalista potencial. (MARX, 1985b, p. 112).

Portanto, na concepção marxiana, o capital portador de juros é uma forma antiga de capital que, inclusive, antecede ao modo de produção capitalista (MARX, 1983b). Nestes termos, o autor aponta, nos marcos do capitalismo, uma especificidade do capital portador de juros no sentido da existência de uma nova relação entre prestamistas e prestatários, à medida que estes últimos, ainda que não sejam detentores de capital, podem adquiri-lo a partir de operações de crédito e *atuarem como capitalistas* e apropriadores do trabalho não-pago.

Estas referências teóricas preliminares permitem inferir que, nos marcos do desenvolvimento das forças produtivas, o capital portador de juros pode ter adquirido

novas particularidades na fase imperialista do capitalismo. Desta forma, surgem outras questões fundamentais a serem respondidas no âmbito da presente pesquisa: Quais são as particularidades do capital portador de juros no capitalismo contemporâneo? É possível estabelecer interrelações entre a contrarreforma da proteção social previdenciária e as particularidades do capital portador de juros no capitalismo em tempos de crise estrutural e mundialização?

Destas questões, à luz do processo de liberalização e desregulamentação dos mercados financeiros no âmbito da mundialização do capital, conforme descrito por Chesnais (1996; 2005), é possível auferir uma outra hipótese de trabalho: *o contexto sócio-político no qual ocorre a contrarreforma dos regimes públicos de previdência social e a expansão monetária dos fundos de pensão está relacionado às particularidades assumidas pelo capital portador de juros sob os marcos da crise estrutural do capital, da mundialização e da ofensiva burguesa neoliberal.*

A partir do referencial teórico acima exposto, bem como de todas as questões e hipóteses colocadas, depreende-se que a pesquisa possui um objetivo geral e três específicos. Em relação ao objetivo geral, este será o de investigar se a contrarreforma dos regimes públicos de previdência social de trabalhadores do setor privado e de servidores públicos civis, conforme estruturados na Constituição Federal de 1988, constitui-se em fenômeno necessário para a construção das bases materiais que impulsionam a proliferação monetária dos fundos de pensão no Brasil.

Quanto aos objetivos específicos, o primeiro será o de verificar se o contexto sócio-político no qual ocorre *a contrarreforma dos regimes públicos de previdência social e a expansão monetária dos fundos de pensão está relacionado às particularidades assumidas pelo capital portador de juros no âmbito das determinações constitutivas do capitalismo contemporâneo.* O segundo estará direcionado a identificar quais são os mecanismos utilizados pelo Estado para pôr em marcha o movimento de desestruturação dos regimes públicos de previdência social de trabalhadores do setor privado e do serviço público civil no Brasil. O terceiro objetivo específico se refere a verificar as relações intrínsecas entre a contrarreforma dos regimes públicos de previdência social estruturados no âmbito da Constituição Federal de 1988 e a criação de fundos de pensão para os servidores públicos federais.

Procedimentos metodológicos

Já foi observado que a presente pesquisa reivindica a perspectiva da totalidade, a qual constitui-se na melhor forma de, a partir de movimentos de abstrações, captar o ser social em sua plena concreticidade, isto é, na forma de ser que lhe é própria. (LUKÁCS, 1978). Em decorrência do caráter científico desta categoria da dialética-materialista, acredita-se ser esta a melhor perspectiva para se compreender a complexidade dos fenômenos contemporâneos em sua singularidade, haja vista que “a verdadeira ciência da economia moderna só começa onde o exame teórico passa do processo de circulação para o processo de produção”. (MARX, 1985a; p. 252). À luz desta perspectiva, os procedimentos metodológicos correspondentes a cada objetivo encontram-se abaixo especificados.

a) Objetivo geral: Investigar se a contrarreforma dos regimes públicos de previdência social de trabalhadores do setor privado e de servidores públicos civis, conforme estruturados na Constituição Federal de 1988, constitui-se em fenômeno necessário para a construção das bases materiais que impulsionam a proliferação monetária dos fundos de pensão no Brasil.

Para alcance deste objetivo, foi fundamental o uso da categoria da mediação entre os diferentes processos que são constitutivos da contrarreforma.

Em primeiro lugar, fez-se necessário a realização de um resgate histórico acerca da trajetória da política de previdência social no país, pois acredita-se que para que fosse possível dimensionar o real significado social e político dos efeitos perversos da contrarreforma, é primordial que se compreenda as marchas, contra-marchas, tensões, paradoxos e as lutas sociais que permearam a conformação da cobertura previdenciária no Brasil ao longo do Século XX e, fundamentalmente, o significado da concepção de Seguridade Social estruturada na Constituição Federal de 1988. A consolidação desta abordagem foi feita a partir de uma periodização que segregou a trajetória da política de previdência no Brasil em cinco períodos: 1923 a 1930; 1930 a 1946; 1946 a 1960; 1964 a 1985; e a partir de 1988. Para este resgate, utilizou-se as seguintes dimensões de análise: contexto sócio-político; organização, estrutura de

financiamento e gestão do sistema; dimensão, magnitude e regras de acesso aos benefícios e serviços ofertados; setores da classe trabalhadora abrangidos; papel do Estado.

Feito esse resgate, foi possível compreender que a Seguridade Social representou significativos avanços, ainda que com limitações, aos dilemas que permearam os períodos anteriores, tais como o princípio da diversidade da base de financiamento, a inclusão dos trabalhadores rurais sem a exigência de contribuições diretas, o estabelecimento do direito à manutenção do valor real dos benefícios, dentre outros.

Dimensionado isto, partiu-se para uma abordagem teórica acerca do contexto no qual a Seguridade passou a ser (não) implementada, e, assim, nos marcos da ofensiva burguesa neoliberal e da inserção do Brasil na mundialização financeira, observou-se dificuldades intrínsecas à efetiva execução da Seguridade Social. Como parte constitutiva deste processo, também foi fundamental mediar a trajetória da política de previdência social com o desenvolvimento da institucionalização das bases de sustentação da “previdência privada” no Brasil, a qual remete à regulamentação do mercado de capitais no Brasil e foi intensificada a partir da imposição de emendas contrarreformistas à Constituição de 1988 e de espécies normativas infraconstitucionais durante a década de 1990 e a primeira década dos anos 2000.

b) Primeiro objetivo específico: *Verificar se o contexto sócio-político no qual ocorre a contrarreforma dos regimes públicos de previdência social e a expansão monetária dos fundos de pensão está relacionado às particularidades assumidas pelo capital portador de juros no âmbito das determinações constitutivas do capitalismo contemporâneo.*

A perseguição a este objetivo exigiu, em primeiro lugar, apreender os principais processos que compõem a conjuntura contemporânea da acumulação capitalista, os quais relacionam-se fundamentalmente com as seguintes determinações, que articulam-se entre si: a crise estrutural do capital; o processo de mundialização; a ofensiva burguesa neoliberal.

Esclarecido isto, fez-se necessário um aprofundamento teórico a respeito da concepção marxiana acerca do capital portador de juros, com fins de identificar suas componentes estruturais no modo de produção capitalista, para que, em seguida, fosse possível compreender as suas particularidades nos marcos da crise estrutural do capital, da mundialização e da proliferação dos postulados neoliberais. Com isto, foi possível inferir que, na contemporaneidade, as particularidades do capital portador de juros potencializam o desenvolvimento capital fictício, engendrando sucessivas crises financeiras e o acionamento do Estado, isto é, do fundo público para “socorrer” o capital.

Nesta perspectiva, em um movimento constante de abstrações, foi possível compreender que este processo se manifesta na contrarreforma dos regimes públicos de previdência pelo fato de, por um lado, liberar recursos do fundo público para o impulso do desenvolvimento do capital portador de juros e, por outro, disponibilizar determinados segmentos de trabalhadores para a adesão a produtos financeiros ofertados pela “previdência privada”. Assim, este movimento dialético se materializa pela subordinação de amplas massas monetárias formadas pelo trabalho necessário à reprodução do capital portador de juros e do capital fictício.

c) Segundo objetivo específico: Identificar quais são os mecanismos utilizados pelo Estado para pôr em marcha o movimento de restrição do acesso à cobertura previdenciária no Brasil.

Para alcance deste objetivo, fez-se necessário um aprofundamento bibliográfico acerca do tema, e, nestes termos, foi possível compreender que a agudização da contrarreforma está necessariamente relacionada ao aprofundamento da inserção do Brasil na mundialização. Além disso, apreendeu-se que os mecanismos utilizados na contrarreforma afetam não somente as condições de acesso à proteção previdenciária, mas, também, as receitas da Seguridade. A exposição segregada desses processos não significa que entende-se que estes são processos separados, pelo contrário, tais movimentos são dinâmicos e articulam-se entre si.

d) Terceiro objetivo específico: Verificar as relações intrínsecas entre a contrarreforma dos regimes públicos de previdência social estruturados no âmbito da Constituição Federal de 1988 e a criação, pelo Estado brasileiro, de fundos de pensão para os servidores públicos federais

O alcance deste terceiro objetivo específico foi permeado pela pesquisa de documentos legislativos acerca da proposta de criação da “previdência privada” dos servidores públicos federais, de modo que direcionou-se a pesquisa à identificação dos principais argumentos legitimadores da proposta, ademais, buscou-se a compreensão das principais mudanças estabelecidas pelas emendas constitucionais que materializaram as etapas da contrarreforma. Verificou-se que, enquanto tais alterações promoviam a restrição do acesso a benefícios no âmbito do regime próprio dos servidores civis, no mesmo passo, regulamentava-se as regras de funcionamento e as características constitutivas dos fundos de pensão dos servidores federais civis, o que engendrou a conformação de uma conjuntura que induz os servidores civis à adesão aos fundos de pensão criados pela União.

Colocados os procedimentos metodológicos de natureza teórica, cumpre destacar que, em relação às informações de ordem empírica, utilizaram-se as seguintes fontes de dados:

- a) Anuários Estatísticos do Brasil (IBGE);
- b) Anuários Estatísticos da Previdência Social – MPS/MTPS/MF
- c) Base de dados do SIGA Brasil.
- d) Boletins Estatísticos da Previdência Social – MPS
- e) Consolidados Estatísticos – ABRAPP
- f) Documentos legislativos: Constituição Federal de 1988; Emendas Constitucionais; Projetos de lei; Propostas de Emenda à Constituição; Decretos do Poder Executivo; Decretos legislativos; dentre outros.
- g) Informes Estatísticos Trimestrais – PREVIC

- h) Demonstrativo de Gastos Tributários – DGT – Receita Federal
- i) Demonstrativos de Investimentos – FUNPRESP-EXE
- j) *Eurostat* – Organização para a Cooperação e para o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

No que tange à forma de exposição da pesquisa, optou-se por dividir o trabalho em duas partes: a primeira denomina-se “Previdência Social e trabalho assalariado no século XX”; e, a segunda, intitula-se “Contrarreforma da Previdência Social sob a égide do capital portador de juros”.

A primeira parte é formada pelos capítulos 1 e 2: no primeiro, “Fundamentos teóricos acerca da política social e do Estado social capitalista”, apresentam-se abordagens de questões teóricas acerca dos limites da política social nos marcos do modo de produção capitalista e do desenvolvimento do Estado social nos países do centro do capitalismo; o segundo capítulo, “A proteção previdenciária no Brasil ao longo do Século XX: os dilemas da sociedade (não) salarial no Brasil”, contém um resgate histórico acerca da trajetória da proteção previdenciária no Brasil ao longo das décadas de 1920 a 1980, a partir do qual busca-se pontuar os avanços e os limites que o Sistema de Seguridade Social estruturado no âmbito Constituição Federal de 1988 estabeleceu em relação aos históricos dilemas e paradoxos relacionados ao acesso à cobertura previdenciária no Brasil.

A segunda parte intitula-se “Contrarreforma da Previdência Social sob a égide do capital portador de juros” e é composta pelos capítulos 3, 4 e 5: no terceiro, “Capital portador de juros, mundialização e crise do capital: fundamentos teóricos da contrarreforma”, busca-se um aprofundamento teórico acerca das particularidades do capital portador de juros no capitalismo contemporâneo; o quarto capítulo, “A contrarreforma das receitas e das despesas da Previdência Social no Brasil” aborda os mecanismos utilizados para pôr em marcha a ofensiva contra os regimes públicos de previdência social estruturado pela Constituição Federal de 1988, com destaque para o regime geral; o quinto capítulo, “A expansão da ‘previdência privada’ no Brasil” apresenta os aspectos intrínsecos à proliferação monetária dos fundos de pensão no

país e problematiza a interface entre a contrarreforma e a criação de um regime de “previdência complementar” para os servidores públicos federais.

Em tempos de agudização da crise do capital e de barbarização da ofensiva da oligarquia financeira contra a proteção previdenciária de amplos segmentos da sofrida classe trabalhadora deste país, espera-se que esta pesquisa contribua para a defesa da Previdência Social Pública, tendo-se em perspectiva a esperança de que o *caráter unificado* das lutas das massas trabalhadoras pela sua emancipação política possa ensejar a construção das bases sociais sob as quais possam se estruturar os caminhos para a verdadeira emancipação, aquela que pressupõe o fim da exploração do trabalho: a emancipação humana.

PARTE I
PREVIDÊNCIA SOCIAL E TRABALHO ASSALARIADO NO SÉCULO XX

CAPÍTULO 1

FUNDAMENTOS TEÓRICOS ACERCA DA POLÍTICA SOCIAL E DO ESTADO SOCIAL CAPITALISTA

Esta primeira parte do trabalho tem como objetivo geral apresentar o desenvolvimento da proteção previdenciária nos países capitalistas ao largo do século XX e, como objetivo específico, apresentar as determinações constitutivas da trajetória da política de previdência social no Brasil durante o século XX. Esta abordagem se faz necessária com fins de que se possa dimensionar aspectos teóricos gerais acerca da categoria trabalho no capitalismo, bem como as intrínsecas, tensas e contraditórias relações entre trabalho assalariado e proteção previdenciária no centro e na periferia do sistema burguês.

No que tange a este primeiro capítulo, cumpre informar que está dividido em duas partes: a primeira destina-se a uma abordagem geral acerca do trabalho assalariado no capitalismo e das políticas sociais como contraditórios mecanismos resultantes das lutas sociais; a segunda busca apresentar elementos teóricos acerca do Estado social, da “sociedade salarial” e do fundo público no âmbito do capitalismo.

1.1 Trabalho assalariado e os limites da política social no capitalismo

Esta seção dedica-se à abordagem da função da política social no capitalismo, o que será feito da seguinte maneira: apresentação de aspectos constitutivos sobre a centralidade do trabalho como categoria ontológica à sociabilidade⁵ burguesa; problematização das funções contraditórias da política social no âmbito do Estado capitalista; e, também, por intermédio da abordagem acerca das

⁵ Deixa-se esclarecido, desde logo, que a palavra “sociabilidade”, acompanhada ou não do adjetivo “burguesa”, neste trabalho, será sempre utilizada para fazer referência à concepção de Marx e Engels (2010) acerca da história, da sociedade e da cultura no modo de produção capitalista, cujo *modus operandi* funciona em torno do trabalho e das contradições que lhe são intrínsecas. O uso desta expressão neste sentido também é feito por Netto (2011).

relações intrínsecas entre o desenvolvimento dos sistemas de proteção social e o trabalho assalariado.

Na perspectiva de Marx (1983), o processo de trabalho é uma atividade que está orientada à finalidade de produção de um valor de uso, no sentido de que o homem precisa apropriar-se do natural para satisfazer suas necessidades. Trata-se, portanto, de uma “condição eterna da vida humana”, que, por seu turno, é igualmente comum a todas as suas formas sociais. No âmbito do modo de produção burguês, o processo de trabalho se caracteriza como um processo de *consumo da força de trabalho pelo capitalista* e apresenta, dois fenômenos peculiares: o primeiro é que o trabalhador submete-se ao controle do capitalista, pois a ele pertence seu trabalho; o segundo é que o produto do trabalho pertence ao capitalista e não ao seu produtor direto, que é o trabalhador. Sob tal conjuntura, “o processo de trabalho é um processo entre coisas que o capitalista comprou, entre coisas que lhe pertencem”. (MARX, 1983, p. 154).

Assim, no processo de valorização do capital, os meios de produção (capital constante), somente existem para *absorver trabalho*, em um movimento em que, a cada unidade absorvida, tal capital constante consome, também, um *quantum proporcional de mais-trabalho*. É no sobretrabalho, portanto, que está a base do processo de valorização do capital e de reprodução do sistema, de forma que, em toda a sua existência nesta sociabilidade, o trabalhador nada mais é do que força de trabalho e, por este motivo, “todo seu tempo disponível é por natureza e por direito tempo de trabalho, portanto, pertencente à autovalorização do capital” (MARX, 1983, p. 211). A partir desta caracterização intrínseca ao sistema, o citado autor identifica na dinâmica da busca por mais-trabalho um processo que se constitui em verdadeiro *horror civilizado do trabalho*.

Marx (1983, p. 189), então, compara metaforicamente o capital com um vampiro, tendo em vista que a busca incessante por mais-trabalho caracteriza-se como uma “sede vampiresca por sangue vivo do trabalho”. Assim, o processo de *consumo da força de trabalho* baseia-se no anseio do capital por sugar trabalho, com vistas a garantir a sua autovalorização, pois, “o capital tem um único impulso vital, o impulso de valorizar-se, de criar mais-valia, de absorver com sua parte constante, os meios de

produção, a maior parte de trabalho. [...]. Se o trabalhador consome seu tempo disponível para si, então rouba o capitalista”. (MARX, 1983, p. 189).

Desta feita, toda a existência do trabalhador resume-se a seu enquadramento como força de trabalho, ou seja, todo seu tempo disponível constitui-se em tempo de trabalho subordinado à necessidade do capital de valorizar-se:

A produção capitalista, que é essencialmente produção de mais-valia, absorção de mais-trabalho, produz, portanto, com o prolongamento da jornada de trabalho não apenas a *atrofia da força de trabalho*, a qual é roubada de suas condições normais, morais e físicas, de desenvolvimento e atividade. Ela produz a exaustão prematura e o aniquilamento da própria força de trabalho. Ela prolonga o tempo de produção do trabalhador num prazo determinado mediante o encurtamento de seu tempo de vida. (MARX, 1983, p. 212; grifos adicionados).

Portanto, na sociabilidade capitalista, a reprodução do capital depende de sua valorização, a qual está assentada no sobretrabalho, de forma que torna-se essencial ao capital apossar-se do tempo de vida do trabalhador, com vistas à absorção do mais trabalho e garantia de sua autovalorização. A constituição desta forma social não se deu de forma “natural”, mas sim a partir de um movimento deliberado que precisou converter os produtores diretos em trabalhadores “livres”. Assim, para que o antigo produtor direto, o trabalhador, se tornasse um “livre” vendedor de sua própria força de trabalho, este teve que passar por um *movimento histórico* que transformou os trabalhadores em *assalariados*.

Nesta perspectiva, Marx (1996) identifica um processo de *acumulação primitiva*, precedente à acumulação capitalista, e que caracteriza-se por momentos em que grandes massas humanas são arrancadas de forma súbita e violenta de seus meios de subsistência e são lançadas no mercado de trabalho como “proletários livres como pássaros”. Para tanto, foi fundamental, por um lado, a transformação dos meios sociais de subsistência e dos meios sociais de produção em *capital* e, por outro lado, os produtores diretos precisaram ser convertidos em *trabalhadores assalariados*. Trata-se, ao fim e ao cabo, de um movimento histórico que promoveu o lançamento de grandiosas massas humanas no *mercado de trabalho*.

Assim, na sociabilidade capitalista, a acumulação do capital depende que este passe por um processo de valorização que somente pode ser alcançado a partir da extração de mais-valia. Esta, por sua vez, tem como pressuposto básico a produção capitalista, a qual somente pode ser concretizada a partir da construção de bases sociais que permitiram a existência de duas espécies antagônicas de detentores de mercadorias: aqueles que possuem dinheiro, meios de produção e subsistência, que para valorizarem sua soma-valor, compram trabalho alheio; e os trabalhadores “livres”, desprovidos de meios de produção e vendedores da própria força de trabalho. Nesta seara, o sistema consolida-se a partir da *subordinação* do trabalho ao capital. (MARX, 1996).

Para que tal subordinação seja consolidada, a relação-capital pressupõe a separação dos trabalhadores da *propriedade das condições de realização do trabalho*. A produção capitalista, por seu turno, não só conserva, como reproduz esta separação de forma contínua e em escala crescente. Desta maneira, tem-se que a conversão dos contingentes humanos em trabalhadores assalariados “livres” é fundamental para a reprodução da ordem burguesa. (MARX, 1996).

Assentadas as bases para que os produtores diretos fossem convertidos em trabalhadores “livres”, desprovidos de meios de produção com fins de que possam ter sua força de trabalho consumida pelo capitalista em troca de um *salário*, conformaram-se as condições materiais necessárias para que fosse posta em marcha a dinâmica do que Marx (1996) denominou Lei Geral da Acumulação Capitalista.

A análise marxiana sobre essa Lei tem como ponto de partida a *composição orgânica do capital*, formada pela massa dos meios de produção (capital constante) e pela massa de força de trabalho (capital variável). Na concepção do autor, para que haja aumento da produtividade do trabalho se faz necessário um “acréscimo da componente constante do valor do capital à custa de sua componente variável” (MARX, 1996, p. 254). Desta forma, a acumulação exige a necessidade de aumento da parte constante do capital às custas do capital variável, e uma massa cada vez menor de trabalho é utilizada para pôr em movimento uma massa cada vez maior de maquinaria e matérias-primas, garantindo, portanto, o aumento da produtividade.

Nessa perspectiva, Marx (1996) aponta que cada modo de produção, ao longo da história, possuiu suas próprias leis populacionais particulares, sendo que o modo de produção capitalista possui uma lei populacional peculiar: trata-se do que o autor denomina de “lei do decréscimo progressivo da grandeza relativa do capital variável” (1996, p. 262). Esta lei constitui-se na produção progressiva de uma *superpopulação relativa*, em um processo no qual a população trabalhadora excedente é submetida a um movimento que busca *torná-la relativamente redundante*. Produto necessário da acumulação e, ao mesmo tempo, alavanca da acumulação capitalista, “o sobretrabalho da parte ocupada da classe trabalhadora engrossa as fileiras de sua reserva, enquanto, inversamente, a maior pressão que a última exerce sobre a primeira obriga-a ao sobretrabalho e à submissão aos ditames do capital” ⁶ (MARX, 1996, p. 266).

Em suma, a análise marxiana deixa evidente que o mecanismo fundamental da sociabilidade capitalista consiste em tornar *supérfluo* o criador de valor do sistema, isto é, o trabalhador, que não detém meios de produção e precisa vender sua força de trabalho ao capitalista para sobreviver. O capital usa todas as formas e instrumentos possíveis para dominar, oprimir e *tornar redundante* o trabalhador com fins de criar as condições necessárias para a absorção sobretrabalho e extração de mais-valia para que, em última instância, possa *valorizar-se*, garantindo a reprodução do sistema. Tem-se, a partir destas circunstâncias, os elementos estruturais que permitem auferir a centralidade do trabalho como categoria no processo de produção e reprodução da sociabilidade capitalista.

⁶ Ao abordar a disciplina que as legislações de países europeus impunham aos trabalhadores entre os séculos XVI e XIX, Marx faz os seguintes apontamentos em relação a como o processo de reprodução capitalista precisa que os trabalhadores absorvam as condições de sua exploração como *leis naturais*: “Não basta que as condições de trabalho apareçam num pólo como capital e no outro pólo, pessoas que nada têm a vender a não ser sua força de trabalho. Não basta também forçarem-nas a se venderem voluntariamente. *Na evolução da produção capitalista, desenvolve-se uma classe de trabalhadores que, por educação, tradição, costume, reconhece as exigências daquele modo de produção como leis naturais evidentes.* A organização do processo capitalista de produção plenamente constituído quebra toda a resistência, a constante produção de uma superpopulação mantém a lei da oferta e da procura de trabalho e, portanto, o salário em trilhos adequados às necessidades de valorização do capital e a muda coação das condições econômicas sela o domínio do capitalista sobre o trabalhador”. (MARX, 1996, pp. 358-369; grifos adicionados).

Desta feita, ficam postas as condições necessárias para a valorização e reprodução do capital, assentadas no consumo da força de trabalho com vistas à extração da mais-valia, em um movimento que precisa converter os trabalhadores em “livres” e assalariados, vendedores de sua força de trabalho, e, ao mesmo tempo, submetê-los a uma dinâmica que promove a produção de sua redundância com fins de constituição de um exército de reserva. Fica, portanto, delineada a *natureza exploratória* da ordem do capital.

A partir de tais condições de exploração, ao longo do tempo, desenvolveram-se, no âmbito das relações de produção, *lutas sociais* permeadas pela resistência dos trabalhadores contra a total apropriação de seu tempo de vida pelo capital, bem como pela proteção contra os efeitos da exploração do sistema.

Marx (1983), identifica que o estabelecimento da regulamentação⁷ da jornada de trabalho foi resultado de uma *luta multissecular* entre capitalistas e trabalhadores, vendedores e compradores de força de trabalho, a qual se constituiu de duas tendências opostas, sendo que,

Ocorre aqui, portanto, uma antinomia, direito contra direito, ambos apoiados na lei do intercâmbio de mercadorias. *Entre direitos iguais decide a força*. E assim a regulamentação da força de trabalho apresenta-se na história da produção capitalista como uma luta ao redor dos limites da jornada de trabalho – uma luta entre o capitalista coletivo, isto é, a classe dos capitalistas, e o trabalhador coletivo, ou a classe trabalhadora. (MARX, 1983, p. 190; grifos adicionados).

Na concepção de Iamamoto (2010), as condições de exploração inerentes ao sistema capitalista formam o que a autora denomina “questão social”, devendo esta ser apreendida como “expressão ampliada da exploração do trabalho e das desigualdades e lutas sociais dela decorrentes: o anverso do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social” (IAMAMOTO, 2010, p, 162). Desta maneira, na concepção da autora, a “questão social” se apresenta como uma condensação do conjunto das desigualdades e lutas sociais, as quais são produzidas e reproduzidas no

⁷ Ao analisar o surgimento da legislação sobre a regulamentação do trabalho na França e na Inglaterra, Marx (1996) aponta para o fato de que, em ambos os países, a legislação sobre o trabalho assalariado foi “desde o início cunhada para a exploração do trabalhador e em seu prosseguimento sempre hostil a ele”. (MARX, 1996, p. 359).

contraditório movimento das relações sociais e requer, no seu enfrentamento, instrumentos como as políticas sociais.

Sem que se entre no debate acerca do uso de “questão social” como categoria heurística crítica⁸, o fato é que as condições de exploração do trabalho na sociedade burguesa promovem, no âmbito de suas próprias contradições, lutas e demandas sociais contra a exploração do sistema. Assim, as lutas sociais, tais como as lutas pela regulamentação da jornada de trabalho, convertem-se em *lutas de classe* entre trabalho e capital.

Sob tal contexto de disputas interclasses, surgem mecanismos que exercem a função de oferecer determinados tipos de proteção *dentro* da ordem, tais como as legislações sociais, em sentido amplo, e as políticas sociais, em sentido estrito. Assim, formam-se as condições sociais que permitirão o aparecimento da política social como instrumento de resposta às demandas da classe dominada por mecanismos de proteção contra a exploração a que estão submetidas no sistema.

Desta forma, o fato é que, no âmbito das lutas sociais inerentes à sociabilidade burguesa, ainda que certas demandas do trabalho por proteção contra a exploração do sistema sejam, em um primeiro momento, conflitantes aos interesses do capital, este vê-se obrigado a absorver parte delas “mas, ao fazê-lo, procura integrar tais exigências à *sua ordem*, transformando o atendimento delas em respostas políticas que, contraditoriamente, também atendem às suas necessidades.” (MOTA, 2015, p. 138; grifos da autora).

Assim sendo, o papel contraditório da política social reside no fato de que esta promove efeitos favoráveis sob as condições de vida dos trabalhadores, e, ao mesmo tempo, favorece o ambiente de acumulação do capital. Portanto, sendo inerente ao capitalismo, o estudo sobre os elementos constitutivos e sobre o papel das políticas sociais na ordem burguesa “deve considerar sua múltipla causalidade, as conexões internas, a relação entre suas diversas manifestações e dimensões” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 43).

⁸ Para uma percepção do debate, no campo marxista, acerca da “questão social”, consultar: Netto (2001); Pereira (2004) e Mota (2008).

Segundo Faleiros (2009), a política social exerce múltiplas funções no capitalismo: função ideológica; função de atuar como instrumento de contratendência à baixa tendencial das taxas de lucro; exerce o papel de valorização e validação da força de trabalho como mercadoria especial, produtora de mais-valia e sujeito de direitos no pacto da cidadania democrática; cumpre a função de garantir a reprodução dinâmica das desigualdades. Além dessas funções, o autor destaca como as políticas sociais refletem a correlação de forças sociais, no sentido de que, “é no confronto, na luta, que surgem as alternativas possíveis de política social, num equilíbrio instável de compromissos entre as *forças* presentes e os *interesses* em jogo.” (FALEIROS, 2009, p. 82, grifos no original).

Portanto, a discussão relacionada às políticas sociais na sociedade capitalista deve permear os pressupostos básicos relativos a seu papel *contraditório*, pois constituem-se, ao mesmo tempo, em instrumento de reprodução da força de trabalho e de acumulação do capital. Além disso, tem-se que as características adquiridas pela política social em certo contexto sócio-histórico deve levar em conta a *correlação de forças sociais* e os interesses em jogo que conformam determinada conjuntura. (FALEIROS, 2009; BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Behring (2015) apresenta crítica quanto a abordagens superdimensionadas sobre a política social, pois, em sua concepção, sob o capitalismo, a política social não se fundou em uma distribuição real de riqueza, de modo que, ao longo do tempo, os ciclos econômicos estabeleceram parâmetros de *possibilidades* e *limites* para a política social. Por estes motivos, a política social não pode ser estudada de forma isolada e fragmentada, mas sim a partir de sua articulação com outras políticas, respeitando-se sua inserção objetiva no mundo do capital, os interesses dos sujeitos e, em última instância, na relação desses processos em sua totalidade. (BEHRING, 2015).

Desta feita, a categoria da *totalidade* é fundamental ao estudo da política social, pois esta somente pode ser compreendida quando inserida dentro da realidade social, compreendida como um todo complexo e dinâmico, o qual é permeado por processos constitutivos de diversas determinações de ordem política, histórica,

econômica e cultural, as quais relacionam-se entre si (FALEIROS, 2009; BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Nessa esteira, é no âmbito dos múltiplos determinantes do real que deve-se conduzir a abordagem em relação ao estudo das políticas relativas ao seguro social, pois “é no interior desse movimento, dialético e contraditório, que se dá a estruturação dos sistemas de seguridade social nas sociedades capitalistas ocidentais” (MOTA, 2015, p. 137).

De acordo com Mota (2015) a proteção social surge, nas sociedades industrializadas, como *instrumento necessário às condições de estabilização do trabalho assalariado*, tendo se manifestado, de início, através dos seguros sociais e se desenvolvido ao longo do tempo para a formação de institutos previdenciários. Segundo a autora, a constituição dos seguros se dá, em um primeiro momento, por iniciativa tanto de trabalhadores quanto de empregadores e apenas em um momento posterior ocorre a entrada do Estado neste processo. (MOTA, 2015).

Portanto, o desenvolvimento dos mecanismos de proteção social ocorre paralelamente à consolidação do papel do Estado como *mediador* das relações entre capital e trabalho, em um processo no qual a esfera pública passa a atuar como reguladora e promotora das condições de acumulação do capital, utilizando-se, dentre outros, de mecanismos de reprodução da força de trabalho, tais como as medidas de proteção social.

Além dessas questões, uma dimensão relevante a ser tratada sobre o processo de consolidação dos mecanismos de seguro social no âmbito do sistema capitalista, é que, na dinâmica de seu desenvolvimento, existe uma *relação intrínseca entre proteção social e vínculo empregatício assalariado*, de maneira que o exercício de uma atividade laboral passa a ser uma condição exigida para o acesso à proteção. Desta forma, Boschetti (2006), aponta que o seguro social está baseado em uma lógica diferente da assistência social e, em decorrência disso, conforma-se como uma forma de proteção inédita na história, pois,

De início, ele incorpora aquelas populações que são tradicionalmente excluídas da assistência social: os pobres capazes de trabalhar. Em seguida, ele opera uma mudança profunda no âmbito do direito e de uma nova concepção de

propriedade. Ao garantir uma proteção que se liga ao trabalho, ou mesmo que deriva dele, e que resulta da contribuição de empregadores e trabalhadores, a lógica do seguro rompe com a ideia da segurança como resultado único e exclusivo da propriedade privada. (BOSCHETTI, 2006, p. 75).

Assim, a autora afirma que a diferença entre as formas de assistência social e o padrão de proteção contido nos seguros sociais é que a garantia da segurança passa a ser provida pelo reconhecimento de direitos *derivados* do vínculo de trabalho assalariado, ou seja, a segurança, do ponto de vista do trabalhador, passa a estar relacionada à sua própria inserção no mercado de trabalho. Silva (2012), identifica nesta característica um elemento político-ideológico dos seguros sociais, pois, à medida que o acesso a mecanismos de proteção social exige o exercício do trabalho assalariado, o seguro passa a atuar como um instrumento atrativo, de “sedução” ao trabalho, de modo que a criação dos sistemas de proteção passa a ser permeada por uma “dupla motivação”.

Desta maneira, fica expresso o caráter contraditório de tais formas de proteção social, pois o seguro, ao mesmo tempo que oferece condições de sobrevivência ao trabalhador quando este não pode exercer sua atividade laboral, também atua para atender às necessidades do capital, “atraindo” a força de trabalho e garantindo sua reprodução. Tal dinâmica pode ser observada nos mecanismos de previdência social, os quais se adequam às necessidades da acumulação, pois,

A garantia dos direitos condicionados ao trabalho por meio da previdência social revelou-se uma resposta “adequada” ao capitalismo, no sentido de que ela não colocava em questão a propriedade privada e, ao mesmo tempo, garantia a reprodução da força de trabalho. *Constituída como um direito do trabalho, a previdência social teve uma relação privilegiada com a industrialização e com o processo de assalariamento decorrente.* (BOSCHETTI, 2006, pp. 76-77; grifos adicionados).

Desta maneira, na linha da afirmação de Boschetti (2006), a consolidação dos sistemas de previdência social como instrumento de proteção ao trabalho, esteve diretamente relacionada ao desenvolvimento da produção industrial e do processo de inserção da massa trabalhadora no mercado de trabalho assalariado.

Conforme argumentação de Silva (2012, p. 369), nessa relação intrínseca entre a política de previdência social e o trabalho assalariado sob os marcos da ordem burguesa, existe uma *limitação estrutural* à universalização dos regimes de previdência social que dependem fundamentalmente do emprego. Isto se justifica porque “assim como é verdadeiro afirmar que não existe capitalismo sem trabalho assalariado, também é verdadeiro dizer que jamais se alcançará a plena universalização do emprego [...] nas sociedades capitalistas”.

Sendo assim, na mesma medida em que as políticas sociais são instrumentos contraditórios, com possibilidades e limitações no capitalismo, a generalização dos sistemas de previdência social possui limitações estruturais sob este sistema, haja vista que os mecanismos de produção da superpopulação relativa e de “produção da redundância do trabalhador” (MARX, 1996), constituem-se em elementos restritivos da própria generalização do emprego⁹.

No âmbito do movimento dinâmico e complexo das diversificadas formações socio-históricas que tomam forma sob a ordem do capital, o desenvolvimento de instrumentos de proteção social, bem como sua relativa generalização como política social estatal, “deu-se sob determinadas condições históricas, adquirindo perfis diferenciados em cada país, dependendo da trajetória econômica e política que particulariza o desenvolvimento do capitalismo e as lutas dos trabalhadores em cada realidade nacional”. (MOTA, 2015, p. 143).

Isto posto, é possível afirmar que o aparecimento dos mecanismos de proteção social não se deu de forma homogênea nos países capitalistas, ao contrário, sua gênese e dimensões de cobertura dependeu, historicamente, de uma série de fatores relacionados às formações sociais e históricas das nações, tais como: o modo como se implantou a acumulação do capital; as condições em que se desenvolveu o mercado de trabalho assalariado; o papel do Estado na mediação das relações entre capital e trabalho; a capacidade de mobilização da classe trabalhadora e a absorção de

⁹ Esta limitação estrutural das políticas sociais devido à sua vinculação intrínseca com o trabalho assalariado, especialmente das de caráter previdenciário, é um elemento primordial a ser levado em conta nos estudos a respeito da consolidação dos sistemas de previdência social. Por este motivo, considera-se que o termo “generalização” sempre deve ser acompanhado da palavra “relativa”.

suas demandas pelas classes dominantes. (BOSCHETTI, 2006; 2016; SILVA, 2012; MOTA, 2015).

Em linhas gerais, “a capacidade de cobertura de um padrão de proteção social é diretamente proporcional à condição do país de capitalismo central ou periférico.” (BEHRING, 2015, p. 185). Assim, verifica-se que para melhor compreensão quanto ao desenvolvimento da política de previdência social como mecanismo de proteção social no Brasil, faz-se necessário, preliminarmente, conhecer a dimensão e as condições nas quais ocorreu a consolidação dos sistemas de proteção social nos países do capitalismo central.

1.2 Proteção social no centro do capitalismo: elementos teóricos a respeito do Estado Social, da “sociedade salarial” e do fundo público

Esta seção está destinada à abordagem do desenvolvimento dos mecanismos de proteção social nos países do centro do sistema do capital, destacando-se, primordialmente, a análise dos seguintes fatores: o contexto de emergência da proteção social, por meio dos mecanismos de seguro social; a consolidação do Estado Social sob a égide do padrão de acumulação keynesiano-fordista; considerações a respeito do conceito de “sociedade salarial” desenvolvido por Castel (1998); aspectos teóricos acerca do papel do fundo público na estruturação dos sistemas de proteção social.

De acordo com Behring e Boschetti (2011), em meados do século XIX, nos países capitalistas centrais, observou-se a organização de caixas de poupança e previdência (sociedades de mútuos) como mecanismos de formação de fundos de cotização para subsidiar a organização operária e as greves dos trabalhadores.

No mesmo passo, Castel (1998) também destaca o surgimento de caixas e sociedades de socorros nas primeiras décadas do referido século, tanto na França, quanto na Inglaterra, sendo que a primeira caixa econômica foi fundada em Paris no ano de 1818, constituindo-se um tipo de economia de caráter fundamentalmente moralizador e sem a participação do Estado. Segundo o autor, naquele contexto embrionário as sociedades de mútuos representavam um risco à ordem vigente, haja

vista a possibilidade de estas serem convertidas em espaços de resistência dos trabalhadores. Desta feita, a participação nestes tipos de organizações era facultativa e, ao mesmo tempo, vigiadas com vistas a evitar subversões das massas:

A mutualidade deve, pois, ser vigiada e enquadrada, e a participação deve permanecer *facultativa*. É sob esta dupla condição que ela tomará impulso; e é também a dificuldade de manter essa dupla exigência que explica o percurso atormentado dessas sociedades antes que desemboquem, mas bem tarde, no *seguro obrigatório*". (CASTEL, 1998, p. 326; grifos adicionados).

Isso posto, as primeiras iniciativas de formas de seguro social público *obrigatório* podem ser remetidas à Alemanha, onde, no começo da década de 1880, o governo de Otto Von Bismarck instituiu a modalidade de seguro social público obrigatório, o qual era destinado a determinadas categorias de trabalhadores e objetivava a desmobilização das lutas proletárias. Em linhas gerais, tais formas de seguro social compulsório "têm como pressuposto a garantia estatal de prestação de substituição de renda em momentos de perda da capacidade laborativa, decorrente de doença, idade ou incapacidade para o trabalho" (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 65).

Esse marco histórico fez emergir, sob o capitalismo, o "modelo bismarckiano" de proteção social¹⁰, cujas determinações constitutivas são bastante semelhantes às dos seguros privados e podem ser resumidas a partir dos seguintes aspectos: restrição da cobertura às categorias de trabalhadores vinculados e seus dependentes; imposição da exigência de contribuições prévias como condicionante para o acesso a benefícios; o valor das prestações (benefícios) depende proporcionalmente das contribuições realizadas; o financiamento do sistema baseia-se nas contribuições salariais de trabalhadores e empregadores; a organização do sistema se dava por meio de caixas, cuja gestão ficava ao encargo dos operários e do patronato. De modo geral, os seguros compulsórios difundiram-se pelos países do

¹⁰ A emergência dos seguros sociais na Alemanha teve sua origem no *Sozialstaat*, um conjunto de medidas municipais que tinham como objeto assegurar assistência social aos mais pobres. Tal estrutura baseava-se em uma tensa relação entre a política de assistência e a vinculação dos direitos ao trabalho assalariado. Para uma análise detalhada do assunto, bem como das relações entre o *Sozialstaat* e as convicções reformistas e social-democratas na Alemanha, no fim do século XIX, consultar Boschetti (2016, pp. 33-37).

capitalismo central entre o final do século XIX e começo do século XX. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; BOSCHETTI, 2016).

Nas duas décadas subseqüentes ao fim da Segunda Guerra Mundial, o sistema do capital experimentou um período de ampla expansão das taxas de lucro e, também, de crescimento econômico dos países capitalistas centrais. Em essência, este contexto estava necessariamente relacionado ao padrão de acumulação predominante no anos pós-1945, o qual era conformado pelas seguintes componentes constitutivas: políticas macroeconômicas de orientação keynesiana¹¹, por meio das quais o Estado atuava como um agente fundamental na indução do crescimento da renda, principalmente através do investimento público e do subsídio ao consumo; organização taylorista-fordista¹² da produção, a qual se caracterizava pela produção e consumo de massa, bem como pela fragmentação e verticalização das plantas produtivas; a integração das massas trabalhadoras à ordem burguesa, via projeto social-democrata, em detrimento de seu projeto histórico de classe, a partir da promoção de um “pacto” social entre segmentos da classe trabalhadora e setores do capital, mediado pelo Estado. (CASTEL, 1998; ANTUNES, 2005; HARVEY, 2008; BEHRING; BOSCHETTI, 2011; SILVA, 2012).

Foi, portanto, dentro desse contexto sócio-político específico que construíram-se as condições históricas que possibilitaram a consolidação do chamado *Estado Social*, o qual caracterizou-se pela generalização relativa dos sistemas de

¹¹ A respeito da teoria keynesiana, Silva (1983) aponta que esta propõe como forma de gerar demanda efetiva em momentos de recessão e desemprego o *acionamento da ação do Estado* como fundamental ao funcionamento do sistema capitalista. Tal ação seria materializada por meio da realização de *déficit orçamentário* e, também, através da emissão de títulos com vistas a absorver a liquidez que estava em posse dos agentes econômicos privados. Assim, a Teoria Econômica de Keynes colocou em questão o argumento clássico de que a operação do Estado deveria ser permeada pela *austeridade*, a qual defendia o *postulado* de que gastos públicos não fossem maiores que o montante arrecadado por meio da tributação.

¹² Harvey (2008, p. 120) assinala que a concepção de Ford girava em torno do reconhecimento de que a produção de massa significava consumo de massa, constituindo, “um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista, populista”. Apesar de ter sido originalmente concebido na segunda década do Século XX, o fordismo somente se instituiu como modelo hegemônico de organização da produção no período que se seguiu à Segunda Guerra. Sua ascensão no período em questão se deu acompanhado por um tenso equilíbrio de poder “que prevalecia entre o trabalho organizado, o grande capital corporativo e a nação-Estado, e que formou a base de poder da expansão de pós-guerra.” (HARVEY, 2008, p. 125).

proteção social, especialmente nos países capitalistas centrais. Nesses termos, Boschetti (2016) esclarece que a denominação “Estado Social” não tem o sentido de atribuir ao aparato estatal uma natureza anticapitalista,

Trata-se, ao contrário, de tentar lhe atribuir uma designação ou caracterização para demonstrar que o fato de assumir uma ‘feição’ social por meio de direitos implementados pelas políticas sociais não retira do Estado sua natureza capitalista e nem faz dele uma instância neutra de produção de bem-estar. (BOSCHETTI, 2016, p. 24).

Portanto, trata-se, segundo a supracitada autora, de entender o Estado social¹³ como categoria concebida a partir da teoria social crítica marxiana, e não como conceito, isto é, como mera descrição de um fenômeno. Nos marcos da evidente impossibilidade de o Estado Social capitalista superar as desigualdades no capitalismo, este exerce, na fase do capitalismo tardio¹⁴, uma função estratégica na regulação das relações econômicas e sociais, tendo como um de seus pilares a estruturação dos sistemas de proteção social e a articulação de políticas sociais que visavam assegurar o acesso a uma ampla gama de bens e serviços públicos, tais como trabalho, previdência, saúde, educação, transporte, assistência social, habitação, dentre outros. (BOSCHETTI, 2016).

O arcabouço da proteção social estruturada no âmbito do Estado social tem como orientação as propostas contidas no Plano Beveridge¹⁵ as quais caracterizavam-se, em geral, pelos seguintes aspectos: o caráter da universalidade do acesso a serviços e benefícios; o estabelecimento de uma estrutura de financiamento

¹³ Na concepção de Boschetti (2016, p. 29), o uso de expressões como “Estado de Bem-Estar Social” não é desprovido de intencionalidades, de modo que tal expressão “omite a verdadeira natureza das ações sociais do Estado capitalista”. A respeito do uso de diversas nomenclaturas para designação deste movimento, tais como *Welfare State*, Estado-Providência; Estado de Bem-Estar Social, consultar Boschetti (2016), Capítulo 1.

¹⁴ De acordo com a análise de Mandel (1982), o capitalismo tardio constitui-se em uma fase do imperialismo na qual ocorreu o aumento na taxa média de lucros e uma nova expansão da acumulação de capital nos momentos imediatamente anteriores, concomitantes e posteriores à Segunda Guerra, a depender do país de que se trata. Tal estudo mandeliano será retomado na seção 3.3 do Capítulo 3.

¹⁵ Trata-se de um plano elaborado sob a liderança de Sir William Beveridge no Reino Unido, em 1942, publicado no Brasil em 1943 sob o título: *Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins*. Segundo Boschetti (2006, p. 39), este plano “introduziu um novo conceito, o de seguridade social, considerado oposto à lógica do seguro”.

progressiva, cujas receitas seriam provenientes de tributos, rompendo-se, assim, com a lógica do seguro contributivo; a instituição da seguridade social; a ampliação das despesas dos Estados com proteção social (SALVADOR, 2010c; BEHRING, BOSCHETTI, 2011). Tem-se, assim, um “modelo bevedgiano” de proteção social que, na concepção de Boschetti (2006; 2016), é regido pela lógica da assistência social.

Nessa conjuntura, verifica-se a existência de dois arcahouços orientadores da proteção social no capitalismo: *a lógica bismarckiana do seguro*, a qual está diretamente relacionada à exigência de contribuições prévias diretas e individuais, que constituem-se, ao mesmo tempo, em condicionantes de acesso e, também, em determinantes da dimensão e da magnitude dos benefícios ofertados; *a lógica bevedgiana ou da assistência social*, a qual relaciona-se com a estruturação de um sistema público, cujo acesso tende a ser universalizado e que tem os tributos como a sua principal fonte de financiamento¹⁶. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; BOSCHETTI, 2016).

Desta maneira, conforme a argumentação de Boschetti (2016), nas experiências concretas de Estado Social capitalista, “a assistência social e o seguro social constituem lógicas diferenciadas, mas não antagônicas, de reprodução da força de trabalho e de não trabalhadores, profundamente imbricadas e determinadas pela organização social do trabalho na sociedade capitalista¹⁷” (BOSCHETTI, 2016, p. 75). Assim, de acordo com a autora, o seguro e a assistência se converteram em políticas sociais fundamentais do Estado social capitalista, principalmente por sua funcionalidade à reprodução ampliada do capital, o que evidencia as relações contraditórias que permeiam o Estado Social capitalista, o qual, por um lado, amplia direitos sociais aos

¹⁶ Apesar de tais diferenças, Boschetti (2016) destaca que nenhum país desenvolveu sistemas de proteção social com características *puramente* bismarckianas e bevedgianas, mas sim, que é possível encontrar nas diversas nações capitalistas *tendências predominantes* em determinada orientação, as quais dependem fundamentalmente do grau de desenvolvimento das forças produtivas, do papel do Estado e das relações entre as classes sociais.

¹⁷ Esta mesma percepção a respeito da reprodução da força de trabalho, inserida ou não no mercado laboral, pode ser encontrada em Gough (1979), à medida que, para este autor, o “Estado de Bem-Estar” – termo trazido do inglês *Welfare State* para o espanhol *Estado de Bien Estar* - é caracterizado como “a utilização do poder estatal para modificar a reprodução da força de trabalho e manter a população não trabalhadora nas sociedades capitalistas” (GOUGH, 1979, p. 111).

trabalhadores e, dialeticamente, por outro, favorece as condições da acumulação¹⁸. (BOSCHETTI, 2016).

Nesse âmbito de análise, de acordo com Boschetti (2016, p. 96), as principais políticas que conformaram o Estado Social nos países capitalistas centrais no século XX foram produto das lutas dos trabalhadores e, nesta perspectiva, “foram orientadas pelo primado do trabalho e instituíram-se como direitos derivados do trabalho”. Como efeito de tal predominância dos direitos relacionados ao trabalho, a autora aponta que a seguridade social¹⁹, *núcleo estruturante do Estado social*, foi conformada a partir dos históricos pressupostos da capacidade e da incapacidade para o exercício da atividade laborativa, e que, deste contexto, surgiu uma nova relação entre trabalho, assistência social e seguros. Com efeito, “a incorporação da lógica do seguro como principal elemento definidor dos direitos derivados do trabalho passou a mediar a ação do Estado social na reprodução da força de trabalho”. (BOSCHETTI, 2016, p. 98).

À luz dessa mesma linha de abordagem, ao apontar a organização institucional do sistema de proteção social instituído no Reino Unido a partir de 1945, Maia (2003) destaca como os programas implantados tinham um caráter ambivalente e híbrido²⁰ e pressupunham o trabalho assalariado estável, principalmente masculino.

¹⁸ Boschetti (2016) argumenta a existência de uma histórica, contraditória e insolúvel relação de atração e rejeição entre a assistência social e trabalho no capitalismo, pois tal política atua diretamente na reprodução da superpopulação relativa, criando as condições de superexploração do trabalho e de rebaixamento dos custos do capital. A partir disso, na conjuntura contemporânea de crise estrutural do capital e de precarização das relações de trabalho, a autora argumenta que as funções do Estado social adquirem novas tendências, as quais estão profundamente relacionadas à expansão das prestações assistenciais, em detrimento dos direitos derivados do trabalho, tais como previdência e saúde.

¹⁹ Segundo Boschetti (2016), as lógicas do seguro (modelo bismarckiano) e da assistência social (modelo bevedgiano) orientam as políticas da seguridade, sendo que, no caso da saúde e da previdência, há predominância da perspectiva securitária, salvo determinadas exceções.

²⁰ De acordo com Maia (2003), as características gerais do sistema de proteção social montado na Grã-Bretanha no período posterior à segunda guerra, apontam para um “mix” entre o “universalismo” e o mercado. Tal sistema integrado e ambivalente consistiu, segundo a supracitada autora, nos seguintes programas: Family Allowances, criado no ano de 1945, o qual destinava-se ao pagamento de benefícios pagos a todos os cidadãos; o National Health Service (NHS), o qual voltava-se à oferta de assistência à saúde a toda a população; o National Insurance, programa de seguro social que prestava pensões e indenizações contra a inatividade e doenças, destinado à população trabalhadora ativa; por fim, o National Assistance, que voltava-se à provisão de renda aos segmentos necessitados, os quais eram submetidos à “prova de meios”. (MAIA, 2003).

Portanto, o Estado Social capitalista possui funções essenciais à reprodução da acumulação e, nesta perspectiva, o estabelecimento dos direitos relacionados à seguridade social (previdência, saúde e assistência) como direitos diretamente derivados do trabalho, pode se manifestar em uma relativa generalização do acesso à cobertura em um contexto de correlação de forças favorável ao trabalho, em países com elevado grau de desenvolvimento das forças produtivas²¹. (SILVA, 2012; BOSCHETTI, 2016).

Em sua análise sociológica, Castel (1998) identifica que, nas duas décadas subsequentes à Segunda Guerra Mundial, nos países capitalistas da Europa Ocidental, ocorreu a formação de uma “sociedade salarial”, cuja consolidação estava relacionada ao vínculo entre o elevado crescimento econômico e o desenvolvimento do Estado Social. Nesta perspectiva, o autor observa a emergência de uma nova formação social, caracterizada por uma centralidade da atuação do Estado em três dimensões: a primeira se refere à generalização da proteção social, principalmente por meio da consolidação da Seguridade Social; a segunda diz respeito à centralidade do papel do Estado e do poder público como ator fundamental como condutor e regulador da atividade econômica; e o terceiro se refere ao papel exercido pelo Estado na “arbitragem” dos interesses divergentes dos empregadores e dos trabalhadores, mediando, inclusive, a expansão da “condição salarial” por meio da implementação de um mínimo nacional na França e do pagamento mensal do salário²². (CASTEL, 1998).

Durante o período correspondente ao fim do século XIX à década de 1930²³, Castel (1998) assinala que, sob a vigência de uma primeira forma do Estado

²¹ No sentido inverso, essa relação entre proteção social e vínculo empregatício formal, intrínseca à lógica do seguro bismarckiano, pode implicar em sérias restrições ao grau de abrangência do Estado social em cada nação capitalista, de maneira que, tanto pior a *condição estrutural do trabalho* em uma dada sociedade, tanto mais restrita será a cobertura social ofertada aos trabalhadores deste determinado país, conforme será observado quando for abordada a condição brasileira no próximo capítulo.

²² No caso da Grã-Bretanha, de acordo com Gough (1979), tal *configuração histórica específica* estava relacionada a dois fatores essenciais: o fortalecimento do movimento trabalhista, ao qual foi possível exercer maior poder de pressão no processo de luta por direitos; o exercício de um papel mais amplo por parte do Estado, sob influência do keynesianismo. Como resultado da combinação destas duas condições, foi possível o surgimento de uma ampla e vasta legislação social e políticas sociais de “bem-estar”. (GOUGH, 1979).

²³ O autor faz uma crítica ao uso da denominação Estado-Providência, pois argumenta que “está claro que a função política interna do Estado-nação nada tem em comum com uma função “providencial” (CASTEL, 1998, p. 364).

social desenvolvido na França, houve uma reformulação da “questão social”, de modo que, em contraposição à propriedade privada, surge a *propriedade social*. Assim, o autor identifica que a sociedade passara a se reorganizar em torno da *condição de assalariado*, e que, por este motivo, a *segurança* na sociedade do capital deixava de estar somente relacionada à propriedade privada, mas também poderia ser alcançada a partir da inserção laboral do indivíduo. Portanto, o estatuto do trabalho passara a garantir o homólogo moderno das proteções tradicionalmente asseguradas pela propriedade privada. (CASTEL, 1998).

Percebe-se, portanto, que Castel (1998) contrapõe a *propriedade social*, ou seja, os direitos derivados do trabalho, à propriedade privada do sistema capitalista, como se uma fosse equiparável à outra, em uma conjuntura na qual o acesso à propriedade social colocaria o cidadão no mesmo patamar que o indivíduo que detém a propriedade privada. Nesses termos, também na concepção do autor, o Estado social representaria uma *terceira via* entre as alternativas revolucionária e liberal-conservadora à ordem burguesa

Neste sentido, Castel (1998) denota que a “propriedade social” incorporou três pilares: os serviços públicos; as prestações do seguro obrigatório; e o direito do trabalho. Desta feita, por meio de garantias jurídicas, o Estado social teria a função específica de garantir uma “propriedade de transferência”, a qual, em sua concepção, não era incompatível com a propriedade privada clássica.

Portanto, para o autor, a proteção social proporcionada pelo Estado gira em torno da *condição de assalariado*. O desenvolvimento e a relativa generalização desta, por sua vez, culminam na consolidação do que Castel (1998) conceitua como *sociedade salarial*, a qual perdurou entre as décadas de 1930 e 1970, em determinados países da Europa Ocidental. Nesses termos, Castel (1998) entende que a *sociedade salarial* foi produto da dissolução da alternativa revolucionária e da redistribuição dos conflitos sociais, constituindo-se em um modelo distinto da sociedade de classes e cujo desenvolvimento esteve necessariamente relacionado a dois elementos da conjuntura do período: o crescimento econômico e o Estado social.

Desta maneira, a conformação da *sociedade salarial*, nos termos estabelecidos por Castel (1998), esteve relacionada a uma relativa generalização da proteção social por meio da difusão do aumento do nível de emprego formal, o qual permitia aos assalariados determinado nível de integração à ordem burguesa. Trata-se, em última instância, de uma visão reformista, de orientação social-democrata, a qual concebe que a incorporação das massas ao aparato estatal e ao sistema do capital como uma *terceira via*, em detrimento das alternativas revolucionária e liberais. Neste processo, o Estado burguês ganha centralidade como o promotor central das mudanças sociais, pois, conforme exposto pelo autor em tela, “para que uma reforma social seja possível, é preciso que os partidários de uma mudança estejam representados no aparelho do Estado e que tenham um poder de decisão” (CASTEL, 1998, p. 412).

A crítica a tal concepção reformista pode ser encontrada em Braga²⁴ (2002), para quem as representações teóricas do reformismo implicam a procura por um modelo econômico que fosse, supostamente, equitativo e eficiente. Nessa esteira, o referido autor identifica que, na gênese da democracia contemporânea está o Estado Salarial, o qual atuaria como mediador dos interesses de dominantes e subalternos e, em última instância, como um ator central que conduz estratégias e zela pelo respeito aos compromissos. Assim, a “cosmologia reformista”, associada ao consenso de classes e à renúncia da ação revolucionária do proletariado, possui uma representação histórica indissociável de uma *fetichização do Estado* e da contradição de sintetizar, ao mesmo tempo, o domínio privado, a atividade econômica e a ordem estatal, pois “o ‘sistema’ tende a expulsar a contradição: para tanto, o Estado salarial secreta sua ideologia tentando se constituir como unidade e tendendo à dominação sobre os elementos ideológicos herdados do passado”. (BRAGA, 2002, p. 238).

²⁴ Em realidade, este autor faz uma crítica à Teoria da Regulação francesa, a qual, em sua concepção, está estruturada sob o arcabouço do reformismo e da “fetichização do Estado”. Em suas referências bibliográficas, há uma seção denominada “obras e artigos dos demais regulacionistas”, a qual inclui, dentre outros, a produção de Castel (1998). De acordo com Bocchi (2000), o objetivo explícito dos autores da Escola Francesa da Regulação é o desenvolvimento de um referencial teórico para análise da economia capitalista que supere os modelos clássicos do equilíbrio geral e, também, os modelos da análise marxista reducionista ou voluntarista. A Escola Francesa da Regulação tem como principais referências os estudos de Michel Aglietta e, além deste, seu núcleo representativo inclui autores como: Robert Boyer; Alain Lipietz; Jacques Mistral, dentre outros. (BOCCHI, 2000).

Diante dos aspectos observados, verifica-se que as condições que permitiram a consolidação do Estado Social nos países do capitalismo central estavam relacionadas a uma condição histórica específica. Tal conjuntura, por sua vez, delineou-se de acordo com os elementos estruturais relativos às circunstâncias sob as quais ocorreu o desenvolvimento da acumulação capitalista nestes países, o qual, associado ao progresso da industrialização e ao incremento das forças produtivas, engendrou a generalização relativa da *condição de assalariado* em um contexto em que, sob o predomínio da orientação reformista e social-democrata, a mediação do Estado foi fundamental no estabelecimento de um “pacto social” entre capital e trabalho.

A partir do detalhamento dos aspectos históricos, econômicos e políticos constitutivos da consolidação dos sistemas de proteção social nos países do capitalismo central no período pós-1945, faz-se necessário abordar de forma mais profunda a operacionalização do financiamento de tais sistemas através das funções desempenhadas pelo fundo público.

No que diz respeito às funções do fundo público na sociabilidade burguesa, de acordo com Salvador e Teixeira (2014), tal categoria exerce um papel fundamental no capitalismo, tanto na esfera da acumulação produtiva, quanto no financiamento das políticas sociais. Dessa forma, os autores destacam o papel do fundo público na *articulação entre as políticas sociais e a reprodução capitalista*, pois o financiamento de tais políticas por intermédio do fundo público é fundamental na garantia do contrato social burguês, de maneira que “o alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo. Ao mesmo tempo em que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de retração da atividade econômica” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 17).

De modo mais específico, segundo Salvador (2012, p. 126), “o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público”. No que diz respeito ao orçamento público, o referido autor aponta este como um instrumento relevante no financiamento das políticas sociais, pois reflete a correlação de forças sociais e os interesses relacionados à apropriação dos recursos públicos, bem como sobre qual

parcela da sociedade recairá o ônus do financiamento dos gastos estatais. (SALVADOR, 2012).

Postas tais considerações teóricas a respeito do fundo público, cabe apontar sua relevância para a consolidação do Estado Social e para o financiamento dos sistemas de proteção social. Com fins de problematização destas questões, será apresentada, brevemente, a concepção de Francisco de Oliveira²⁵ acerca do fundo público e, em seguida, os diálogos críticos feitos por Behring (2008) e Salvador (2010c) com o supracitado autor.

A partir de seus estudos sobre a exploração da força de trabalho, Oliveira (1998), afirma que verificou algo inédito no capitalismo a partir da década de 1930, haja vista que, por meio de uma série de processos, o *estatuto da força de trabalho mudou de forma drástica* nos países do capitalismo central. Tal mudança diz respeito ao que o autor denomina “produção de antimercadorias”, as quais se referem aos salários indiretos, compostos pelos gastos sociais relativos a áreas como educação, saúde pública, seguro social e, também, gastos que compõem a cesta de consumo do trabalhador, tais como lazer e diversão. Nesses termos, a elaboração teórica do autor aborda as relações entre Estado e economia no capitalismo contemporâneo, sob a social-democracia. Conforme o autor explica, sua concepção se insere no contexto histórico da sociedade burguesa no qual ocorreu a perda da capacidade autorregulatória do capital, onde o Estado e a esfera pública adquirem um papel relevante na “regulação” do sistema. (OLIVEIRA, 1998).

Nessa linha, Oliveira (1998) identifica que no processo de acionamento do Estado houve um *deslocamento das relações privadas para as relações públicas* e que, na base deste movimento, estava a grande transformação que a teoria Keynesiana proporcionou na concepção de Estado. Segundo o referido autor, a concepção de

²⁵ Como referência sobre a concepção de Francisco de Oliveira a respeito do fundo público e das políticas que o autor denomina *Welfare State*, utilizou-se a compilação de artigos consolidada no livro “Os Direitos do antivalor: a política da hegemonia imperfeita”, componente da Coleção Zero à Esquerda da Editora Vozes, editada em 1998. É importante destacar que a referida edição é uma *coletânea de artigos*, que contém dez textos das seguintes naturezas: cinco artigos; duas entrevistas; um texto preparado para um seminário; um texto-base de um congresso; e um texto publicado como capítulo de um livro, os quais foram escritos pelo autor em anos distintos desde 1988 até 1997. Diante das polêmicas e do debate teórico que envolvem as teses apresentadas pelo autor, acredita-se importante considerar tais diferenciações temporais na apresentação de seus argumentos.

Estado anteriormente predominante sob o domínio dos postulados econômicos liberais-ortodoxos, era sempre *ex-post*, dentro da lógica da “subalternidade fiscal”, sob a qual o agente estatal somente poderia gastar após arrecadar. Nesta perspectiva, para o autor, o arcabouço keynesiano representou uma “transformação impressionante”²⁶, pois formalizou a *autonomização fiscal do Estado* e permitiu que a ação deste adquirisse um teor *ex-ante*, dado que os gastos deixavam de depender da arrecadação, e que este é “um Estado que antecipa o que gasta, que é mais do que arrecada; mais que essa contabilidade [ortodoxa], o que há, aí, é uma transformação impressionante, no sentido já assinalado do deslocamento das relações privadas para relações públicas” (OLIVEIRA, 1998, p. 55).

Nesse contexto, tem-se a argumentação central do autor sobre o fundo público, pois considera que este constitui a *unidade que garante a sustentação do novo processo de produção e reprodução do valor no contexto social-democrata de ampliação do papel do Estado*, tanto no estímulo direto à acumulação (forma valor), quanto na sustentação das políticas que garantem direitos sociais e do trabalho, as quais denomina *antivalor*. Trata-se do que o autor caracteriza, provocativamente, como *modo social-democrata de produção*, o qual se refere a “um produto da história dos homens, da luta de classes, travada não cegamente, não enquanto as classes são uma espécie de autômatos robotizados do capital, mas enquanto as classes são *personae* de sua própria história” (OLIVEIRA, 1998, p. 60; grifos adicionados).

Desta maneira, o autor descreve que o fundo público é uma *unidade*, que, dialeticamente, contém, ao mesmo tempo, tanto a razão do Estado (pública), quanto a razão dos capitais (privada), pois busca explicar a constituição de uma nova sustentação da reprodução do valor mixando, em uma mesma unidade, “a *forma valor* e o *antivalor*, isto é, *um valor que busca a mais valia e o lucro, e uma outra fração, que chamo antivalor, que por não buscar valorizar-se per se, pois não é capital, sustenta o processo de formação do valor*”. (OLIVEIRA, 1998, p. 53; grifos adicionados).

²⁶ Oliveira (1998) caracteriza estas transformações como uma “revolução copernicana”.

O elemento mais polêmico que compõe a argumentação por Oliveira (1998) a respeito da produção do valor no contexto socia-democrata do *Welfare State*²⁷ é a tese de que o fundo público adquire o caráter do antivalor ao desmercantilizar parcialmente a força de trabalho. A partir dos argumentos expostos pelo autor, depreende-se que tal desmercantilização está centrada no fato de que a atuação do fundo público eliminou do cerne da extração da mais-valia a relação entre capital constante (massa dos meios de produção) e capital variável (massa da força de trabalho) e a busca incessante do capital em produzir a redundância do capital variável. (OLIVEIRA, 1998).

Do ponto de vista do capital, este deixa de se direcionar ao rebaixamento do custo do trabalho e do tempo de trabalho necessário (salário) para garantir a reprodução, produzindo o fenômeno que o autor denomina, *autonomização do capital constante* (OLIVEIRA, 1998). Do ponto de vista dos trabalhadores, a sua reprodução deixa de depender tão somente do tempo de trabalho socialmente necessário (salários) para tornar-se dependente dos bens e serviços sociais extensivos financiados pelo fundo público (antimercadorias). Com efeito, o autor observa uma dupla *desparametrização no processo da produção do excedente social* na fase do capitalismo em questão, pois “o capital se move agora numa relação em que o preço da força de trabalho é *indiferente* do ponto de vista das inovações técnicas e o parâmetro pelo qual se mede a valorização do capital é agora um *mix*, em que o fundo público não entra como valor. (OLIVEIRA, 1998, p. 31; grifos no original).

Como expressão das contradições do processo no qual o fundo público desmercantiliza a força de trabalho, desbloqueia-se o progresso técnico e ocorre a “liberação” das potencialidades do capital produtivo. Este capital, por si só, é insuficiente para dar conta das possibilidades de acumulação geradas e, portanto, precisa acionar os recursos públicos, de maneira que isto se manifesta, principalmente, pela “volúpia de apropriação de toda e qualquer forma de riqueza pública, que deve ser posta a serviço da acumulação de capital, sem o que ela não pode continuar, pois que a simples forma mercantil, via forma lucro é insuficiente”. (OLIVEIRA, 1998, p. 58).

²⁷ Utiliza-se o termo *Welfare State* conforme utilizado pelo próprio Oliveira (1998).

A partir dessas questões, Oliveira (1998) aponta desdobramentos no campo teórico marxista, à medida que entende que o circuito do capital-dinheiro, bem como o circuito da mercadoria sofrem alterações em suas equações, tais como definidas por Marx (1983). O antivalor (representado pelo fundo público) e a antimercadoria (representada pelos bens, produtos e serviços sociais) passam a integrar os referidos circuitos, respectivamente, como partículas negativas. Ademais, o autor aponta que a “revolução copernicana” referente à presença do fundo público na reprodução do capital e da força de trabalho *não* representa uma operação que se apresenta como contrária à tendência de queda da taxa de lucro, mas sim como *expressão* da baixa lucratividade do capital, e sua relevância não se dá pelo esgotamento das possibilidades da acumulação do capital “ao contrário, o fundo público comparece como *viabilizador* da concretização das oportunidades de expansão, em face da insuficiência do lucro frente ao avassalador progresso técnico” (OLIVEIRA, 1998, p. 34; grifos adicionados).

A partir do diálogo crítico que Behring (2008a) estabelece com Oliveira (1998) acerca do fundo público, a autora apresenta concordância em relação aos seguintes aspectos: o lugar estrutural do fundo público na reprodução do sistema capitalista; o fato de que o fundo público, por ser fundamental para a reprodução do capital e da força de trabalho, é objeto de uma tensão que permeia as disputas sociais pela sua repartição; a incompatibilidade entre o padrão de financiamento público e o processo de internacionalização produtiva e financeira da economia; o fato de a função do fundo público na contemporaneidade estar relacionada aos limites do capitalismo, como desdobramento de suas contradições internas.

Behring (2008a), porém, apresenta argumentação crítica quanto à concepção do autor de que o fundo público agiria como antivalor no processo de reprodução do capital, pois se o acionamento do fundo público é estrutural para a geração do valor e para a reprodução do capital, a autora aponta que parece contraditório não considerar o papel do fundo público na reprodução geral do capital em suas múltiplas formas, tais como financiamentos, subsídios e garantias. Assim, a autora menciona que, apesar de não gerar diretamente mais-valia, salvo quando o Estado atua diretamente como produtor, o fundo público atua a partir de uma “punção de parcela da

mais-valia socialmente produzida para sustentar, num processo dialético, a reprodução da força de trabalho e do capital, socializando custos da produção e agilizando os processos de realização da mais-valia, base da taxa de lucros”. (BEHRING, 2008a, p. 55).

Sob tal perspectiva de abordagem, na visão de Behring (2008a), não se trata de uma revisão da lei do valor, mas de analisar de forma mais próxima tanto os mecanismos de transformação da mais-valia quanto os mecanismos de transformação da mais-valia em juros, lucros e renda da terra, bem como o lugar do fundo público no capitalismo contemporâneo quando da operacionalização da apropriação privada da mais-valia. Em linhas gerais, a referida autora concebe que a compreensão do papel do fundo público requer, necessariamente, o debate fundado na lei do valor marxiana e na crítica marxista da economia política na contemporaneidade²⁸.

Na mesmo sentido crítico-argumentativo, Salvador (2010c), também apresenta questionamentos à formulação de Oliveira (1998) a respeito da tese dos desdobramentos teóricos do acionamento do fundo público na lei do valor marxiana. Em sua concepção, no âmbito dos elementos constitutivos do modo de produção capitalista, o fundo público não pode ser considerado antivalor, pois está presente na reprodução do capital a partir de quatro eixos fundamentais: primeiro, relaciona-se ao estímulo à realização do investimento capitalista, por meio de subsídios, desonerações tributárias, incentivos fiscais, dentre outros; em segundo lugar, o fundo público viabiliza a reprodução da força de trabalho, principalmente a partir dos salários indiretos, o que reduz o custo do capitalista; o terceiro eixo refere-se às funções indiretas do Estado, por meio de elevados investimentos em meios de transporte, infraestrutura, investigação e pesquisa; em última instância, no que toca especificamente ao

²⁸ Em diálogo crítico com Behring (2008a), Mendes (2012) apresenta construção argumentativa em torno da concepção de que Oliveira (1998) jamais nega a Lei do Valor marxiana, haja vista que o que este autor afirma ser “antivalor” é parte constitutiva do processo de reprodução capitalista durante o período social-democrata: “A abordagem de Oliveira, em nenhum momento, nega a teoria do valor de Marx, pois esse autor enfatiza que o fundo público assume um papel mais ativo de provedor de direitos sociais, na noção mencionada de ‘antimercadorias sociais’, assegurando a forma de valorização do capital em momento específico da história do capitalismo [...]. De certo modo, o fundo público gera valor e simultaneamente colabora com medidas de ordem social, constituindo-se mecanismo chave, importantíssimo, para a acumulação capitalista nessa fase. Não há qualquer margem de dúvida. O fundo público passa a ser antivalor, mas também não o é, sendo valor. Daí, o seu caráter conflitivo”. (MENDES, 2012, p. 111).

capitalismo contemporâneo, o autor destaca o papel do fundo público na reprodução do capital a partir da “transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas”²⁹. (SALVADOR, 2010c, p. 91).

Ante o exposto, observa-se que Behring (2008a) e Salvador (2010c) apresentam críticas semelhantes em relação à formulação de Oliveira (1998) de que o acionamento do fundo público nas políticas do Estado Social representaria uma dimensão de antivalor, haja vista que, na concepção dos dois primeiros autores, o fundo público exerce papel estruturante no movimento de valorização do capital. Por outro lado, observa-se entre os referidos autores a convergência na concepção de que o fundo público foi um mecanismo fundamental para a consolidação do Estado Social³⁰ sob os marcos da orientação macroeconômica keynesiana e, em última instância, para o fornecimento das bases de financiamento que sustentaram a relativa generalização dos sistemas de proteção social, tal como ocorreu nos países do capitalismo central no período posterior à Segunda Guerra Mundial.

Postas essas considerações acerca da relativa generalização da proteção social nos países capitalistas centrais no âmbito da consolidação do Estado Social, a análise empreendida evidenciou que, em cada país capitalista, os sistemas de proteção assumem uma conformação que relaciona-se necessariamente com os seguintes fatores: o padrão de acumulação predominante em determinada etapa do capitalismo; o papel desempenhado pelo Estado em cada contexto; o grau de desenvolvimento das forças produtivas em cada particularidade nacional; o fato de o acesso à proteção social ser, historicamente, um direito derivado do trabalho; a correlação de forças entre capital e trabalho; as disputas inter-classes por parcelas do fundo público; as funções

²⁹ A abordagem deste último eixo, nos marcos da presente pesquisa, será feita na seção 3.4 do Capítulo 3 deste trabalho, quando serão apontadas as particularidades do capital portador de juros no capitalismo contemporâneo. Em última instância, o pagamento de juros e amortizações da dívida pública constitui-se em um dos principais mecanismos de transferência do trabalho necessário para a reprodução do capital portador de juros e do capital fictício nos tempos correntes, inclusive tendo os fundos de pensão como grandes atores neste processo, conforme será abordado no decorrer desta dissertação.

³⁰ Na concepção de Boschetti (2016, p. 66), o fundo público é a “substância financeira da sustentação do Estado social”.

contraditórias das políticas sociais e do Estado social na ordem do capital. (SALVADOR, 2010c; BEHRING; BOSCHETTI, 2011; SILVA, 2012; BOSCHETTI, 2016).

Dentre essas questões, o fato de o acesso à proteção social ter sido estruturalmente vinculado ao trabalho assalariado permite inferir que o grau de abrangência do acesso está necessariamente relacionado ao mercado de trabalho e à estrutura salarial dos países capitalistas. Viu-se que, no centro do capitalismo, a consolidação do Estado social teve relação direta com a generalização relativa da condição salarial sob os marcos da “sociedade salarial” (CASTEL, 1998), a qual foi conformada em torno do reformismo social-democrata. No entanto, na periferia do sistema, especialmente no Brasil, a acumulação capitalista foi estruturada em torno de uma condição extremamente precária do trabalho assalariado, de maneira que não foram observadas as condições sociais e políticas necessárias para a generalização - respeitados seus limites estruturais no capitalismo - da condição salarial, conforme será observado mais adiante. Em última instância, essa relação intrínseca entre *condição estrutural do trabalho* e *grau de acesso à proteção social* constitui-se em um dos elementos determinantes da trajetória do desenvolvimento e da consolidação da política de previdência social no Brasil, tendo produzido efeitos diretos no (baixo) grau de abrangência desta política social no decorrer de sua estruturação, o que será abordado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

BRASIL: OS DILEMAS DE UMA SOCIEDADE (NÃO) SALARIAL

Neste capítulo serão abordados os aspectos constitutivos que marcaram a trajetória da estruturação da política de previdência social no Brasil entre as décadas de 1920 e 1980, com fins de que seja possível observar os dilemas sociais que conformaram esta política social e, em sequência, intentar-se-á problematizar o arcabouço previdenciário estruturado pela Constituição de 1988, especialmente à luz das tensões e contradições presentes nos processos de elaboração e (não) execução dos regimes de repartição ali estabelecidos. Esta abordagem se justifica pelo seguinte motivo: para que se compreenda o significado político e social dos efeitos da contrarreforma dos regimes públicos de previdência estruturados no âmbito da Constituição Federal de 1988 é preciso compreender as inovações e limites da Seguridade Social à luz dos desafios e dilemas que permearam a trajetória da proteção previdenciária no país.

Porém, antes que sejam expostas as determinações constitutivas da trajetória de desenvolvimento e consolidação da política de previdência social no Brasil, é primordial que seja feita uma breve abordagem a respeito das especificidades estruturais do trabalho assalariado no país, as quais estão intrinsecamente relacionadas à inserção brasileira no sistema capitalista e determinaram, em última análise, o caráter da cobertura previdenciária brasileira antes da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Para que seja possível atingir tais finalidades, este capítulo foi dividido em seis partes: a primeira está direcionada a uma breve exposição a respeito das particularidades da formação capitalista e do trabalho assalariado no país; a segunda, destina-se à abordagem do contexto de emergência da política de previdência social, referente ao período de 1923 a 1930; a terceira seção tem como objeto a análise da conformação da estrutura previdenciária no período de 1930 a 1945; a quarta parte aborda as características da previdência no período de 1945 a 1960; a quinta seção

objetiva a apresentação das características relativas à proteção previdenciária sob a Ditadura Militar, entre 1964 e 1985; a sexta parte aponta as inovações e limites do Sistema de Seguridade Social estruturado no âmbito da Constituição Federal de 1988³¹.

2.1 As particularidades da institucionalização do trabalho assalariado “livre” no Brasil

A abordagem a respeito dos aspectos peculiares à institucionalização do trabalho assalariado “livre” no Brasil deve permear, em uma perspectiva geral, a questão relativa à inserção periférica do país no sistema capitalista e à sua formação socioeconômica, e, em uma perspectiva específica, a condição estrutural do trabalho assalariado nesse contexto.

No que diz respeito à forma de inserção periférica do país no sistema capitalista, Fernandes (1975a) expõe que, no período correspondente ao final do século XIX até a década de 1930, a evolução do capitalismo nacional se deu sob a forma competitiva, em um contexto no qual havia uma intensa convergência de interesses burgueses internos e externos, a qual garantia estabilidade econômica e política para a instauração e consolidação da ordem burguesa no país. Segundo o referido autor, tal dominação burguesa, desde o seu início, estava associada a procedimentos *autocráticos*, que rejeitavam a formação e a difusão de procedimentos democráticos alternativos. (FERNANDES, 1975a).

Houve, portanto, uma *imposição da ordem burguesa à classe operária*, em um processo no qual, diferentemente de outros países, não havia uma burguesia em confronto com a aristocracia agrária. Segundo o referido autor, foi a oligarquia “que comboiou os demais setores das classes dominantes, selecionando a luta de classes e a repressão do proletariado como o eixo da Revolução Burguesa no Brasil”.

³¹ Esta periodização foi feita à luz do referencial bibliográfico utilizado para a realização deste resgate histórico, que foram, principalmente, os seguintes estudos: Oliveira; Teixeira (1985); Malloy (1986); Pedrosa (1995); Boschetti (2006); Faleiros (2009) e Silva (2012).

(FERNANDES, 1975a, p. 209). Desta forma, tem-se uma conjuntura de forte dominação autocrática da burguesia brasileira em relação à classe trabalhadora.

Além dessa dimensão autocrática, outro aspecto elementar para compreensão da instauração das relações capitalistas no Brasil é o grau de dependência do país em relação ao exterior. Assim, de acordo com Fernandes (1975a; 1975b), aqui, a consolidação da dominação burguesa se deu de forma conservadora, sem ruptura com o grau de *heteronomia em relação ao setor externo*.

Nesses termos, Fernandes (1975b) argumenta que, no Brasil, a absorção do capitalismo, bem como de suas técnicas, instituições e valores, não se deu de forma a superar tal caráter heteronômico, ao contrário, a sociedade aqui subdesenvolvida, destituída de autossuficiência, teve seu dinamismo econômico vinculado a uma *condição heteronômica essencial*, na qual o crescimento econômico interno é estruturalmente *dependente* da associação com o setor externo. Forma-se, então, uma “situação heteronômica crônica”, na qual o capitalismo vincula-se de forma dependente ao mercado mundial, (re) produzindo o subdesenvolvimento. Desta feita, na concepção do autor, a burguesia nacional não endossou, na trajetória da inserção brasileira no sistema capitalista, nenhum processo de emancipação do país, sendo que voltou as costas às classes subalternas e se aliou aos agentes externos, reforçando seu próprio grau de heteronomia em relação ao exterior. (FERNANDES, 1975b).

Sob tal contexto, ao versar sobre as sociedades subdesenvolvidas, Fernandes (1975b) aborda o “longo caminho” que estas percorrem até a constituição de um autêntico mercado de trabalho interno. Para o autor, a extinção do sistema colonial e a emancipação nacional produzida pela “independência” produziram um *longo hiato* entre o aparecimento do Estado nacional e o surgimento de pressões para diferenciação da produção e reorganização do mercado. Assim, em sociedades capitalistas subdesenvolvidas como o Brasil, há algo específico sobre as formas de evolução do trabalho como mercadoria. Com efeito, o processo de mercantilização do trabalho se deu de forma *lenta, precária e heterogênea*, conformando uma situação na qual a reposição do trabalhador não é incluída no cálculo do valor do trabalho, de forma que, para o autor, “a explicação do fenômeno acha-se na sobrevivência, em bloco, de

amplos setores em que prevalecem economias de subsistência e formas extracapitalistas de mercantilização do trabalho”. (FERNANDES, 1975b, p. 36).

Nessa perspectiva, Ianni (1996), afirma que, desde o declínio do regime escravocrata, iniciou-se, no Brasil, um processo de *redefinição ideológica do trabalho braçal* como forma de libertar a força de trabalho e o trabalhador do estigma criado pelo escravagismo e, com isso, converter o trabalho em uma *atividade dignificante*. Assim, ao longo do tempo, o autor entende que desenvolveu-se uma ampla “louvação ao trabalho”, ou seja, houve no país “uma reiterada apologia do trabalho. Essa é uma pedagogia antiga, contínua e presente. Em todos os lugares, de modo explícito e difuso, no meio do entretenimento e de forma subliminar, sempre está em curso a pedagogia do trabalho”. (IANNI, 1996, p. 108).

Por seu turno, Oliveira (2013), problematiza aspectos internos das estruturas de dominação no Brasil e, com atenção ao processo da luta de classes, demonstra como o *estatuto rebaixado da força de trabalho* constituiu-se na forma de acumulação que *financiou* a expansão capitalista no Brasil.

Nos marcos da regulação dos fatores de produção, Oliveira (2013) destaca que as leis que versavam sobre a regulamentação da relação entre trabalho e capital foram funcionais à expansão da acumulação do capital no país, à medida que propiciaram a formação do exército de reserva e o rebaixamento dos custos de reprodução da força de trabalho. Sob essa conjuntura, o autor identifica na legislação trabalhista e no estabelecimento de um *salário mínimo de subsistência*³², uma “operação de igualar pela base” os trabalhadores de diversos setores e níveis de qualificação, o que impulsionou a acumulação. Assim, “a legislação alcançava seu objetivo – não declarado, é verdade, mas isso corresponde a verbalização ideológica das classes dominantes – de propiciar a formação de um enorme ‘exército de reserva’ propício à acumulação”. (OLIVEIRA, 2013, p. 39; grifo no original).

³² Isto fica claro na Exposição de Motivos feita por Lindolfo Collor, então Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, para fundamentar um projeto de decreto sobre o salário mínimo ainda em 1931, sob o governo de Getúlio Vargas: “Penso, senhor Chefe do Governo Provisório, que, numa cuidadosa legislação sobre salários, o primeiro passo a dar deve constituir na definição legal do salário mínimo.[...] O critério a seguir (para a determinação dos salários mínimos) deverá visar ao estabelecimento dos padrões médios mínimos de despesas de locação, de vestuário, de transporte, higiene, recreação e economia da família operária”. (SENADO FEDERAL, 2015, p. 152).

Além da função da legislação trabalhista nesse processo, na concepção do autor, o barateamento da reprodução da força de trabalho no país esteve relacionado, principalmente, aos seguintes elementos: o papel exercido pela agricultura de subsistência ao fornecer contingentes populacionais para compor o exército de reserva e alimentos baratos que promoveram o rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho urbana; e a ocupação generalizada em atividades informais. (OLIVEIRA, 2013).

Desta feita, Oliveira (2013) aponta que o rebaixamento dos preços dos produtos da lavoura foi funcional ao capital, à medida que rebaixou o custo de reprodução da força de trabalho urbana. Aspecto importante mencionado pelo autor sobre esta questão é que o proletariado rural que se formou nesta dinâmica *não ganhou estatuto de proletariado*, pois, tanto a legislação trabalhista, quanto a previdência social, em sua origem no Brasil, não alcançaram este segmento³³. Assim, a partir da manutenção de baixos padrões, o custo de reprodução do trabalhador rural foi essencial tanto à agricultura moderna, quanto à expansão da indústria e do setor de serviços, fornecendo enormes contingentes populacionais para a formação do exército de reserva e, ao mesmo tempo, rebaixando o custo de reprodução da força de trabalho urbana por meio do fornecimento de alimentos baratos³⁴. (OLIVEIRA, 2013).

Tem-se então, uma dinâmica de ampliação da massa trabalhadora urbana a partir do aumento da oferta e do barateamento do seu custo, não só pelo quantitativo da reserva, mas também pelo seu *baixo custo de reprodução*. Para o autor, a origem da tendência à concentração de renda na economia brasileira está centrada, exatamente, na forma como a combinação entre a formação de um quadro de força de trabalho rebaixado e a ação estatal propiciaram a produtividade e expansão do setor industrial no país. (OLIVEIRA, 2013).

³³ Este aspecto constitui-se em um dos dilemas constitutivos do desenvolvimento da política de proteção previdenciária no Brasil ao largo do século XX, e que somente foi efetivamente superado na Constituição Federal de 1988, e que a radicalização do processo de contrarreforma visa corroer, conforme será abordado mais adiante neste trabalho.

³⁴ Tal interpretação de Oliveira (2013) deixa evidente a dinâmica da “produção da redundância do trabalhador” no Brasil, tal como exposta por Marx (1996) no âmbito da Lei Geral da Acumulação, pois com o estabelecimento dos padrões salariais mínimos, a legislação trabalhista proporcionava as condições básicas para expansão do capital a partir da ação equalizadora dos salários de parte da massa da reserva que conseguia inserção no mercado de trabalho.

Sob tal linha de abordagem, Oliveira (2013), então, apresenta outro aspecto essencial para compreensão do lugar do trabalho na acumulação capitalista no Brasil: por detrás do aparente inchaço do setor terciário no agregado da economia, há um mecanismo fundamental da acumulação, baseado na pura exploração da força de trabalho e que atua como instrumento de transferência de mais-valia para atividades econômicas de corte capitalista. Este movimento consolida-se, principalmente, pela existência de uma “simbiose” entre os grandes setores da economia - primário e secundário - com o comércio ambulante característico das grandes cidades brasileiras e com os tipos de serviços informais prestados diretamente aos consumidores. A partir desta relação simbiótica, o autor observa a constituição de uma “forma disfarçada de exploração que reforça a acumulação” e, também, a distribuição desigual da renda³⁵. Desse modo, “esses tipos de serviços, longe de serem excrescência e apenas depósito do ‘exército industrial de reserva’, são adequados para o processo de acumulação global e da expansão capitalista e, por seu lado, reforçam a tendência à concentração da renda”. (OLIVEIRA, 2013, p. 58).

Desta feita, esses breves apontamentos permitem dimensionar as particularidades da condição do trabalho assalariado no Brasil, haja vista que os mecanismos de rebaixamento do custo do fator trabalho submeteram a massa trabalhadora a uma condição de superexploração, com predomínio dos vínculos precários e informais, sendo esta, portanto, uma particularidade da formação socioeconômica brasileira. A partir dessas circunstâncias, desenvolveu-se uma dinâmica de acumulação que estava assentada no *estatuto rebaixado da força de trabalho*, o que permite inferir que não houve, aqui, a generalização relativa da condição de assalariado, tal como Castel (1998) descreve que ocorreu nos países capitalistas centrais. É, portanto, esta característica estrutural do *lugar do trabalho na sociedade brasileira* que deve permear a análise da trajetória do desenvolvimento da política de previdência social ao largo do século XX, o que será feito nas próximas seções.

³⁵ Conforme será visto mais adiante, este enorme contingente de trabalhadores inseridos em atividades informais foi sistematicamente excluído da proteção previdenciária no país, o que está necessariamente relacionado ao fato de esta política social ter privilegiado os trabalhadores inseridos em relações formais e estáveis de trabalho.

2.2 Período de 1923 a 1930: As Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs)

Em primeiro lugar, é preciso esclarecer que não se pretende fazer um resgate empírico, populacional e financeiro a respeito da política de proteção previdenciária nos períodos propostos, haja vista que, nos termos dos objetivos estabelecidos para este trabalho, intenta-se apontar apenas algumas determinações constitutivas do desenvolvimento da previdência social no Brasil com fins de que seja possível dimensionar, histórica e socialmente, o conceito de Seguridade Social estabelecido na Constituição Federal de 1988³⁶.

Neste sentido, a abordagem a ser aqui empreendida buscará destacar, de modo breve e não exaustivo, *as interrelações entre a política de previdência e a condição do trabalho assalariado no capitalismo brasileiro*, permeando as seguintes dimensões de análise: o contexto sócio-político de conformação da cobertura previdenciária em cada período; a organização, estrutura de financiamento e gestão do sistema; a dimensão, magnitude e condicionalidades de acesso aos serviços e benefícios ofertados; o papel assumido pelo Estado brasileiro no provimento dos benefícios previdenciários; os setores da classe trabalhadora abrangidos pela política social em tela ao longo do tempo³⁷. De modo geral, a utilização de tais dimensões busca uma abordagem acerca as múltiplas dimensões que compõem o todo complexo que constitui a gênese, o desenvolvimento e a consolidação da proteção previdenciária no Brasil.

As primeiras iniciativas de caixa de previdência no país abrangiam principalmente os militares e os servidores públicos³⁸, por intermédio da criação de

³⁶ Para uma análise detalhada a respeito da evolução do número de contribuintes, da evolução das receitas e despesas e dos salários médios de contribuição ao sistema ao longo do Século XX, consultar Andrade (1999).

³⁷ O uso dessas dimensões têm sua origem nos aspectos apontados por Boschetti (2009, p. 580) para avaliação das políticas sociais a partir do método dialético marxiano, o qual exige que este tipo de análise se situe como um “processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e classes sociais em cada contexto histórico”. Nessa perspectiva, a autora desenvolve três aspectos de análise que permitem delinear um quadro institucional que conforma determinada política social em um contexto específico: configuração e abrangência dos direitos e benefícios; configuração do financiamento e gasto; gestão e controle social democrático.

³⁸ A título de exemplo, é possível mencionar o “Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha”, no âmbito do Montepio Militar da Marinha de Guerra, criado no ano de 1795 e o “Meio-soldo

montepios³⁹ e pequenas caixas voluntárias, cujas iniciativas surgiram no século XVIII e se expandiram no século XIX. Diante disto, cumpre destacar que o fato de os militares e os trabalhadores do setor público terem sido os primeiros beneficiários de iniciativas de proteção previdenciária por parte do Estado brasileiro é um elemento que indica o caráter privilegiado e seletivo da proteção previdenciária ofertada a estas categorias em relação aos segmentos formais inseridos no setor privado, circunstância que se consolidará ao longo do tempo. Neste sentido, Malloy (1986), ao apontar que tal elemento foi comum a diversos países latino-americanos, afirma que “quase sempre os oficiais militares e os funcionários públicos eram beneficiados primeiro (geralmente no século XIX ou no princípio do século XX) e sempre tinham esquemas de proteção superiores aos do setor privado”. (MALLOY, 1986, p. 153).

Posto isso, o marco inaugural da política previdência social no país, como um sistema minimamente estruturado, é consensualmente remetido ao Decreto-Lei nº 4.682 de 24 de janeiro de 1923, também conhecido como Lei Eloy Chaves, cujo teor dispunha sobre a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os empregados de cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país àquela época. Posteriormente, no ano de 1926, foi publicado o Decreto nº 5.109, de 20 de dezembro, o qual estendeu a cobertura previdenciária a trabalhadores portuários e marítimos. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; MALLOY, 1986; BOSCHETTI, 2006; FALEIROS, 2009; SILVA, 2012).

Nesses termos, a supracitada legislação de 1923 apresentava o diferencial de que o Estado estabelecia a obrigação normativa-legal de criação das caixas de aposentadoria por parte das empresas, o que culminou na sua efetiva implementação no âmbito dos setores e categorias abrangidos, de modo que, durante a

(Montepio) do Exército”, criado em 1827. Ainda na primeira metade do século XIX, em 1835, criou-se também o Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado, com características de facultatividade e mutualismo. Além dessas, no século XIX também foram criadas a “Caixa de Socorros” para os trabalhadores das estradas de ferro de propriedade do Estado (1888); o Montepio para os empregados dos Correios (1889); Fundo Especial para os trabalhadores das Oficinas de Imprensa Régia (1889). (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989; PEDROSA, 1995).

³⁹ Montepios são fundos de seguro instituídos e financiados majoritariamente pelo Estado para funcionários públicos. (MALLOY, 1986; FALEIROS, 2009).

década de 1920, desenvolveu-se uma embrionária estrutura previdenciária no país (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

A emergência da proteção previdenciária no país, no entanto, não pode ser dissociada do surgimento da própria legislação trabalhista no país e ambas, em conjunto, inserem-se em um contexto sócio-político específico que caracterizou a segunda década do século XX, o qual remete às seguintes circunstâncias: a atuação do Estado brasileiro na regulamentação das relações entre capital e trabalho, rompendo-se com a concepção liberal de não-intervenção; a institucionalização das relações salariais capitalistas no país, com a formação de uma incipiente massa operária urbana que estava submetida a precárias⁴⁰ condições de vida e trabalho e passava a reivindicar medidas de proteção social; a conjuntura internacional de fortalecimento do movimento operário e da experiência da Revolução Bolchevique de 1917. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; MALLOY, 1986; BOSCHETTI, 2006; IAMAMOTO; CARVALHO, 2009)

Diante de tal cenário, as respostas do Estado brasileiro às lutas reivindicatórias do incipiente proletariado urbano se deu, no âmbito do marco institucional-legal do direito burguês, apenas no ano de 1919, quando implantou-se a primeira política de proteção social de caráter securitário no Brasil: o seguro contra acidentes de trabalho, instituído pelo Decreto-Lei nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919⁴¹, que também recebeu a denominação de Lei Adolpho Gordo, em referência ao senador que apresentou a proposta de projeto de lei sobre o tema. A organização do sistema se dava por meio de caixas organizadas por empresa e que tinham natureza privada. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; BOSCHETTI, 2006; LIMA, 2015; SILVA, 2012).

⁴⁰ Iamamoto e Carvalho (2009, pp; 129-131) destacam, na esfera das condições de existência, os insalubres espaços de moradia, o baixo poder aquisitivo dos salários, a entrada de mulheres e crianças no mercado de trabalho pressionando os patamares salariais para baixo, e, no âmbito das condições de trabalho, a ausência de direito de férias, de descanso semanal remunerado, de licença para tratamento de saúde e de qualquer tipo de seguro, de forma que as relações do mercado de trabalho encontravam-se estritamente na esfera privada e particular, onde patrão e empregado são apreendidos como agentes “iguais”. Sob tais condições, os referidos autores apontam como, principalmente no período entre os anos de 1917 e 1920, “a densidade e combatividade das manifestações de inconformismo marcarão para a sociedade burguesa a presença ameaçadora de um proletariado à beira do pauperismo” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2009, p. 131).

⁴¹ Esta lei foi resultante de um projeto de lei apresentado pelo Senador Adolpho Gordo no ano de 1915, porém, desde o ano de 1904 já havia tramitado no Parlamento brasileiro outros projetos de lei semelhantes (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; SILVA, 2012).

Nesta perspectiva, Iamamoto e Carvalho (2009, p. 135) ressaltam como a ação política da burguesia durante a década de 1920 estava direcionada à restrição e limitação das políticas sociais protetivas, buscando incessantemente a preservação do instituto privado das relações de produção, sendo que tal classe “buscará por todos os meios e formas de pressão impedir, retardar ou boicotar a regulamentação externa do mercado de trabalho e tudo que interfira no controle direto e manipulação de seus empregados”.

Sob outra perspectiva de abordagem, em sua análise sobre a trajetória da previdência no Brasil, Malloy (1986) busca encontrar uma articulação entre a configuração da política de previdência social e estilos de governo, enfocando as relações entre o Estado e a sociedade, nas quais o agente estatal dominado pelo corporativismo e patrimonialismo *sobrepõe-se* sobre a sociedade civil. Assim, no entendimento formulado pelo autor em tela, a política previdenciária brasileira deve se entender:

menos como um produto resultante da pressão direta das forças sociais, dos interesses de grupo ou classes (fatores não ignorados) do que como ação de um tipo peculiar de Estado que tenta lidar com os problemas centrais do desenvolvimento econômico e com a modernização num terreno caracterizado pelas realidades internas e externas do desenvolvimento capitalista dependente e retardatário. (MALLOY, 1986, p. 27).

Desta feita, Malloy (1986) afirma que a estrutura administrativa do sistema, seu modo de financiamento, bem como a forma de calcular a magnitude dos benefícios previdenciários foram aspectos historicamente definidos “de cima para baixo” pelas elites políticas e administrativas do país que, de forma paternalista, buscavam cooptar segmentos específicos de trabalhadores. Nesta perspectiva, ainda de acordo com Malloy (1986), a Lei Eloy Chaves teria se constituído em uma resposta reformista, apadrinhada pela elite brasileira, às demandas da classe trabalhadora emergente e “cada vez mais agressiva”.

Ao atribuir às forças sociais um papel secundário na emergência e no desenvolvimento da política de previdência social no Brasil, Malloy (1986) parece

ignorar a condição estruturalmente rebaixada do trabalho em um país capitalista periférico no qual a burguesia nunca abriu mão de manter relações heteronômicas com o centro. A abordagem feita por Iamamoto e Carvalho (2009) demonstra de forma clara como, durante a década de 1920, a emergente classe burguesa brasileira combateu violentamente as lutas da classe trabalhadora por melhores condições de vida e trabalho no país⁴².

Tal como afirma Marx (1983) ao problematizar a legislação fabril inglesa do período de 1833 a 1864, as determinações e limites da jornada de trabalho ali contidos não foram produto de nenhuma fantasia parlamentar, pelo contrário, “desenvolveram-se progressivamente das próprias circunstâncias, como leis naturais do modo de produção moderno. Sua formulação, reconhecimento oficial e proclamação pelo Estado foram o resultado de prolongadas lutas de classes” (MARX, 1983, p. 224).

Da mesma maneira, as legislações previdenciárias produzidas no Brasil no período de 1923 a 1930 – e também nos seguintes - não foram produto de mera vontade paternalista dos membros do Estado burguês, tampouco de concessões da classe burguesa, mas sim, resultado de lutas prolongadas que remetem necessariamente ao contexto sócio-político acima apresentado, aos antagonismos entre capital e trabalho em uma sociedade (não) salarial e às funções contraditórias da política social de previdência em uma sociedade capitalista⁴³.

No que diz respeito à estrutura de financiamento dos benefícios e serviços ofertados no âmbito das CAPs, esta caracterizava-se pelos seguintes aspectos: tinha como princípio a lógica contributiva do seguro bismarckiano; havia fontes de receita que incluíam a taxação dos consumidores dos usuários dos serviços das empresas instituidoras de caixas, ainda que estes não fossem cobertos pelo sistema; organizava-

⁴² A título de exemplo, Iamamoto e Carvalho (2009) destacam como a classe dominante, durante a década de 1920, por meio de seus organismos representativos, atuou de forma incisiva contra a lei de férias remuneradas e a limitação da jornada de trabalho dos operários menores de idade, as quais representariam, na concepção dos capitalistas, um “perigo” para a sociedade e para a própria classe operária.

⁴³ Em que pese a divergência apresentada em relação à concepção de Malloy (1986) de que a política de previdência social no Brasil não pode ser observada como resultante do processo dinâmico de pressão das forças sociais em movimento, o estudo do autor possui relevantes informações de ordens quantitativa e qualitativa acerca do desenvolvimento da política de previdência social no Brasil e, por este motivo, foi utilizado como referência bibliográfica na presente pesquisa.

se pelo regime financeiro de capitalização. (MALLOY, 1986; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989; BOSCHETTI, 2006).

Assim sendo, as receitas das CAPs eram constituídas pelas seguintes fontes, dentre outras: contribuições dos trabalhadores, as quais tinham a proporção de 3% de seus rendimentos mensais; contribuições das empresas empregadoras, com 1% de sua renda bruta; contribuições dos consumidores das empresas, a partir de uma alíquota de 1,5% sobre o preço das tarifas dos serviços ofertados pelas empresas, sendo que tal percentual era incorporado ao valor total das tarifas cobradas pelas empresas. Além desses aspectos, em 1926, introduziu-se no marco regulatório a contribuição dos aposentados e pensionistas como nova fonte de receita do sistema. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Em suma, a verificação das receitas permite identificar que os benefícios pecuniários ofertados aos trabalhadores contemplados estavam submetidos à *lógica do seguro*, haja vista que condicionados à existência prévia de uma contribuição dos empregados, sujeitos às alíquotas, idade e tempo de contribuição estabelecidos pela legislação. Nestas condições, Malloy (1986) reflete sobre o fato de como o acesso à proteção social previdenciária exigia, por um lado, o vínculo empregatício do trabalhador em determinada categoria profissional e, por outro, exigia deste trabalhador que contribuísse com parte de seu salário para tal.

O direito, [...], não era função do status do segurado como cidadão ou como trabalhador e sim de sua participação numa categoria oficialmente resignada e de sua obrigação contratual de contribuir para a caixa. Assim, se de um lado a lei criava o direito de proteção do empregado, de outro criava também uma obrigação, por parte do empregado, de participar nesta proteção. (MALLOY, 1986, p. 52).

Nessa conjuntura, formava-se um sistema cujo conjunto das contribuições era depositado em uma conta bancária da respectiva caixa, conformando um regime financeiro de capitalização⁴⁴, o qual pressupunha que os benefícios e serviços ofertados seriam financiados somente pelos recursos acumulados.

⁴⁴ A discussão sobre regimes financeiros será melhor aprofundada na seção 3.2 do Capítulo 3.

Desta feita, a observação das fontes de receitas indica as seguintes questões: não havia previsão de contribuição direta do Estado; a estrutura de financiamento era constituída por uma contribuição que também recaía sobre os consumidores dos serviços ofertados pelas empresas, sendo que a cobertura dos benefícios abrangia somente os empregados vinculados às caixas e seus dependentes; o regime de capitalização implantado deixava evidente a cobertura desigual que esta estrutura proporcionava aos trabalhadores contemplados pelas caixas, haja vista que a magnitude dos benefícios dependia do montante acumulado pelas caixas, o que, por seu turno dependia do número de empregados e do faturamento da respectiva empresa. (BOSCHETTI, 2006).

Importa destacar, nesta conjuntura, que os recursos monetários referentes às contribuições de trabalhadores, empregados e usuários estavam diretamente subordinados aos interesses das empresas instituidoras das caixas, pois os montantes referentes às contribuições eram depositados diretamente pela empresa na conta bancária da respectiva caixa. Desta forma, havia uma “*relação direta entre cada empresa e sua Caixa*, através da qual esta última recebia o *total* da arrecadação a que tinha direito por lei” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 34; grifos no original).

Ademais, no que tange à gestão dos recursos monetários, a Lei Elói Chaves também estabelecia que as caixas seriam geridas por um Conselho de Administração formado por cinco representantes, sendo três da empresa e dois dos trabalhadores, de modo que a presidência da referida instância administrativa seria exercida por um dos representantes da empresa. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985). Tem-se, portanto, um contexto no qual as massas monetárias formadas pelas contribuições dos trabalhadores e consumidores eram controladas diretamente pelos empregadores.

Diante de tal controle que as empresas tinham no âmbito da administração das CAPs e das reservas financeiras, destaca-se que ao Estado cabia apenas a atuação como uma instância externa reguladora do sistema, cuja responsabilidade estaria direcionada à resolução de conflitos entre a administração das Caixas e algum segurado, ou seja, entre as empresas e os trabalhadores. Nestas circunstâncias, conformou-se uma conjuntura na qual as empresas criadoras e administradoras das

caixas tinham amplo espaço para gerir os recursos financeiros a partir de seus interesses, estando os trabalhadores – e suas contribuições – a elas subordinados.

No que toca especificamente aos benefícios oferecidos, as legislações que implantaram o modelo previdenciário da década de 1920 estabeleciam tanto a concessão de benefícios pecuniários, quanto a prestação de serviços médicos, bem como direitos trabalhistas⁴⁵. (OLIVEIRA, TEIXEIRA, 1985; MALLOY, 1986; BOSCHETTI, 2006).

Quanto à dimensão e magnitude dos serviços e benefícios ofertados pelo sistema de CAPs, Malloy (1986) identifica neste período o assentamento das bases que conformariam um sistema de previdência profundamente estratificado e desigual. Segundo o autor, a estratificação e desigualdade consistiam no fato de que os segurados de cada caixa não tinham a mesma dimensão e magnitude para os benefícios pecuniários das aposentadorias e pensões. Isto ocorria com as CAPs porque, segundo o autor, tais benefícios eram calculados a partir das contribuições mensais, tendo como referência, portanto, os salários do trabalhador. Com efeito, “os empregados mais bem pagos contribuía com mais e recebiam maiores benefícios” (MALLOY, 1986, p. 50).

No que diz respeito aos setores da classe trabalhadora abrangidos pelo sistema de CAPs, tendo em perspectiva que a legislação deste período previa a criação de caixas para ferroviários⁴⁶, marítimos, portuários⁴⁷ e alguns outros poucos setores de serviços, depreende-se que estavam direcionadas a segmentos da massa urbana que tinham em comum as seguintes características: vínculos empregatícios formais com

⁴⁵ No que corresponde aos direitos trabalhistas, o Decreto de 1926 estabeleceu, para as categorias abrangidas, a estabilidade após dez anos de serviço, sendo que a demissão somente poderia ocorrer por falta grave devidamente comprovada pelo empregador. Apesar de não ser um benefício diretamente previdenciário, constituiu-se em uma conquista que foi incorporada às legislações previdenciárias subsequentes, tendo sido extinta somente no ano de 1966 (OLIVEIRA, TEIXEIRA, 1985; MALLOY, 1986).

⁴⁶ Importante salientar que, à época da discussão do projeto no Congresso, Eloy Chaves enfrentou críticas quanto ao caráter restritivo de seu projeto de lei, pelo fato deste abranger apenas os ferroviários. “O senador Irineu Machado, que relatou a matéria no Senado, sugeriu mesmo, no seu parecer, que as conquistas que se consubstanciavam no projeto viessem a abranger, num futuro próximo, outras classes de trabalhadores. Elói Chaves procurara cercar o seu projeto de toda a cautela. Não o fizera tão abrangente para facilitar-lhe a aprovação no Congresso, e para isso, se valeu da força de pressão de uma classe já suficientemente organizada, como a dos ferroviários. (LIMA, 2015, p. 75).

⁴⁷ De acordo com Malloy (1986), apesar de a previsão jurídica-legal ter sido feita em 1926, os fundos dos portuários e marítimos somente entraram em ação no ano de 1931.

grandes empresas; inserção em setores econômicos de elevada relevância para o padrão de acumulação capitalista existente no Brasil, ainda com predomínio do modelo cafeeiro primário-exportador; forte capacidade de organização e mobilização. (MALLOY, 1986; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989; BOSCHETTI; 2006; SILVA, 2012).

Em relação à exclusão dos trabalhadores rurais⁴⁸, fato primordial nesta conjuntura, Faleiros (2009), aponta como o campesinato constituiu-se em um grupo excluído dos sistemas de seguros sociais quando estes começaram a ser implantados não só no Brasil, mas na América Latina como um todo, e que esta situação estava diretamente relacionada à hegemonia da oligarquias agroexportadoras na região. Para além desse aspecto, ao contrário do que ocorria nos centros urbanos, Oliveira e Teixeira (1985) indicam que as condições de exploração do trabalho no campo não eram objeto de debate “e um dos fatores fundamentais para tanto era a não existência, no setor agrário, de uma mobilização política das classes trabalhadoras nem de longe proporcional à que se desenrolava nas cidades” (OLIVEIRA, TEIXEIRA, 1985, p. 36).

Diante dessas considerações, é preciso reconhecer que a década de 1920 demarcou um período incipiente, não apenas quanto ao modelo e à abrangência da proteção social e previdenciária que ali surgia, mas, principalmente, em decorrência do próprio estágio em que a acumulação capitalista encontrava-se no Brasil. Assim, o período seguinte, de 1930 a 1945, é dotado de condições específicas em relação ao papel do Estado e ao desenvolvimento das forças produtivas que determinarão as bases de políticas, sociais e econômicas sob as quais o sistema de previdência brasileiro sofrerá uma ambígua e paradoxal expansão.

2.3 Período: 1930 a 1945: Expansão controlada e segregação da cobertura previdenciária

A década de 1930 foi um período de relevantes acontecimentos políticos, econômicos, sociais e ideológicos nos países capitalistas. Em 1929, com o choque da Bolsa de Valores de Nova York, houve a eclosão de uma crise que produziu efeitos

⁴⁸ A não inclusão da massa trabalhadora rural é mais um dos elementos constitutivos do desenvolvimento da política de proteção previdenciária no Brasil, o qual perdurará até a década de 1970 e somente será plenamente superada com o Sistema de Seguridade Social implantado pela Constituição Federal de 1988.

catastróficos na acumulação do capital e nos níveis de emprego e renda nas nações inseridas no sistema, conformando as condições da Grande Depressão de 1930. No âmbito da orientação macroeconômica, a referida crise colocou em xeque os postulados do arcabouço liberal-ortodoxo da teoria clássica, haja vista as claras dificuldades do sistema de mostrar-se “estável” e “harmônico” ante o (não) funcionamento dos mecanismos automáticos do “livre mercado”.

Sob essas condições, eclodiu no Brasil uma crise política que expôs o esgotamento do pacto burguês baseado na “política do café com leite”, e levou ao centro do poder político nacional a Aliança Liberal⁴⁹. Produziu-se, assim, o processo político que ficou conhecido como “Revolução de 1930” e que teve como epicentro a ascensão de Getúlio Vargas⁵⁰ ao poder. (OLIVEIRA, 2003; LIMA, 2015).

Segundo Ianni (1991), os anos posteriores à “Revolução de 1930”, especialmente o período de 1930 a 1945, foram marcados pela reestruturação do aparato estatal, bem como pela adoção de amplas e sistemáticas medidas de tipo intervencionista, as quais estavam permeadas por uma orientação essencialmente planificadora e parcialmente nacionalista. Sob tais circunstâncias, um dos primeiros órgãos criados foi o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), cujo anúncio de criação foi feito no próprio discurso de posse de Vargas, em 3 de novembro de 1930 e que, em última instância, exerceria uma estratégica função no plano da intervenção do Estado nas relações entre capital e trabalho. (IANNI, 1991; BOSCHETTI, 2006; LIMA, 2015).

Já no contexto do Estado Novo (1937-1945), a legislação trabalhista criada na década de 1930 e estruturada no ano de 1943 pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), tinha o objetivo de sistematizar e formalizar as relações políticas entre as *classes sociais urbanas*, e buscava, especialmente, pacificar as relações entre os vendedores e compradores de força de trabalho no mercado urbano. Tal busca pelo estabelecimento de relações harmônicas e tranquilas entre o patronato e a classe

⁴⁹ A Aliança Liberal foi o movimento político de caráter conservador e positivista que liderou a “Revolução de 1930”. Era composta por uma série de agentes políticos, muitos provenientes do Rio Grande do Sul, que, por sua vez, representavam diversos setores das oligarquias dissidentes e da incipiente burguesia industrial e camadas médias (Lima, 2015).

⁵⁰ Vargas comandou o país em dois períodos: o primeiro, de 1930 a 1945, consolidado pelos Golpes de Estado de 1930 e 1937; e, o segundo, de 1950 a 1954, quando foi eleito democraticamente.

trabalhadora urbana estava encoberta de cunho ideológico, “isto é, no cerne da doutrina da ‘paz social’ havia uma política de controle e dominação da atividade e organização política do proletariado”. (IANNI, 1991, p. 48).

Postas essas questões conjunturais, o primeiro aspecto a ser apontado sobre as determinações constitutivas do sistema previdenciário no período de 1930 a 1945 é que este passou a ser composto, além das CAPs, por Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), em um movimento que se deu tanto pela conversão ou fusão de algumas caixas existentes em institutos quanto pela criação de institutos para categorias que ainda não estavam abrangidas pela legislação⁵¹. (OLIVEIRA, TEIXEIRA, 1985; MALLOY, 1986; BOSCHETTI, 2006; SILVA, 2012).

Duas características fundamentais podem ser mencionadas a respeito das diferenças entre institutos e caixas: a primeira diferença diz respeito ao fato de os primeiros serem instituições de natureza pública⁵², ao contrário das caixas que, conforme já observado anteriormente, possuíam natureza privada; a segunda diferença se refere à circunstância de que os institutos eram organizados por *categoria profissional*, e não mais por empresa, o que significa dizer que as instituições previdenciárias passavam a aglutinar os trabalhadores de uma determinada categoria, e não mais os segregava a partir da empresa nas quais estavam exerciam sua atividade laborativa. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; BOSCHETTI, 2006; SILVA, 2012).

Nesses termos, a criação do primeiro IAP ocorreu no ano de 1933, pelo Decreto nº 22.872 o qual foi direcionado aos marítimos (IAPM). Em atos subsequentes, foram criados institutos para as seguintes categorias: os bancários (IAPB) e os comerciários (IAPC), ambos no ano de 1934; os industriários (IAPI⁵³), em 1936; os

⁵¹ Durante todo o período de 1930 a 1945, houve a coexistência entre os dois tipos de instituições, a qual perdurou até meados da década de 1950. De acordo com os dados expostos por Hochman (2006), baseados no Anuário Estatístico do Brasil de 1958, no ano de 1957 ainda existia a CAP dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, na qual estavam associados 350.441 trabalhadores.

⁵² Tal caráter público se justifica porque, enquanto na década de 1920 a norma legal impunha a criação de Caixas por parte das empresas, neste período, o próprio Estado criava os institutos.

⁵³ O IAPI foi formalmente criado no ano de 1936, mas apenas entrou em funcionamento dois anos depois, em 1938. Na percepção de Malloy (1986), em decorrência do baixo grau de organização autônoma dos trabalhadores industriais, tal instituição “foi formada com um mínimo de influência sindical e um máximo de planejamento direto do governo” (MALLOY, 1986, p. 82).

empregados em transportes e cargas (IAPTEC⁵⁴), no ano de 1938. (MALLOY, 1986; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989; FALEIROS, 2009; BOSCHETTI, 2006; SILVA; 2012).

A respeito da criação do IAPB, este foi produto, de acordo com Pedrosa (1995), de uma reivindicação dos bancários em uma greve nacional da categoria, que também conseguiu, naquele momento, a proteção contra a demissão imotivada após dois anos de serviço no mesmo banco, enquanto para as outras categorias, a estabilidade era alcançada após dez anos no serviço, o que demonstra o grau do poder de barganha e pressão da categoria⁵⁵. Outro elemento importante sobre os bancários é que os empregados do Banco do Brasil reagiram à criação deste instituto com fins de lutar pela sobrevivência da Caixa de Previdência dos Empregados do Banco do Brasil (CAPRE), à época sob administração própria, e, hoje PREVI, o maior fundo de pensão do país na atualidade, tanto em recursos monetários acumulados, quanto em trabalhadores vinculados. (PEDROSA, 1995).

No caso específico dos servidores públicos, no ano de 1938, foi criado o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado⁵⁶ (IPASE), de modo que sua própria denominação, sendo de “Previdência e Assistência” e não de “Aposentadoria e Pensões”, denota uma condição especial desta categoria em relação às demais. (MALLOY, 1986; BOSCHETTI, 2006). Em ato subsequente, foi publicado o Decreto-Lei nº 2.865, de 12 de dezembro de 1940, o qual dispunha sobre a organização do IPASE e determinava, em seu artigo 2º, que o referido instituto tinha “por finalidade primordial realizar o seguro social do servidor do Estado, e ainda cooperar na solução de problemas de assistência que lhe sejam referentes”.

Sob essa conjuntura, o movimento de consolidação do sistema de institutos, tanto a partir da criação de IAPs para diversas categorias quanto por meio da

⁵⁴ O IAPTEC, criado em 1938, originou-se da Caixa de Aposentadorias e Pensões do Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café. No ano de 1945, este instituto incorporou o IAP da Estiva, este originado da CAP dos operários estivadores. (PEDROSA, 1995).

⁵⁵ Este elevado poder de barganha dos bancários reflete, em última instância, a relevância e a supremacia do setor financeiro e das operações do capital de empréstimo portador de juros naquele período no Brasil. Agradecimento à Prof. Maria de Lourdes Mollo por ter apontado este aspecto durante a banca de defesa deste trabalho.

⁵⁶ De acordo com Boschetti (2006), a autorização para criação do referido instituto foi feita em 1926, através de um decreto legislativo. Como se vê, transcorreram doze anos entre a publicação do decreto de autorização e o da efetiva criação do instituto. Além deste fato, cumpre observar que, segundo Oliveira e Teixeira (1985), a criação do referido instituto representava apenas a reorganização da previdência dos funcionários da União, que, desde fins do século XIX estava dividida entre montepios e caixas de diversas categorias. Esta última observação também é destacada por Malloy (1986).

aglutinação de algumas CAPs, ganhou força no período do Estado Novo (1937-1945), e promoveu profundas mudanças na forma de organização do sistema previdenciário. De modo geral, a estruturação do sistema a partir da aglutinação dos trabalhadores urbanos por categoria profissional⁵⁷, e não mais por empresas, tinha uma dimensão racionalizadora e concentradora que permitia uma maior capacidade de formação de reservas financeiras por parte das instituições. Assim, a criação direta de institutos pelo Estado permitia a centralização do controle sobre o trabalhador e sobre os recursos financeiros ali reunidos. (FALEIROS, 2009; SILVA, 2012).

No que diz respeito à estrutura de financiamento, em que pese cada IAP ter tido suas regras específicas em relação aos percentuais de contribuição dos segurados, o elemento central relacionado ao período em tela foi a criação, na esfera legislativa, do conceito de contribuição tripartite, o qual, segundo Oliveira e Teixeira (1985), esteve presente nos regulamentos de todos os IAPs e da própria Constituição Federal de 1934. Tal conceito estava baseado no princípio da paridade contributiva entre trabalhadores, empregadores e Estado. Ocorre que apesar desta disposição normativa-legal, observou-se no período um movimento que produziu uma conjuntura na qual o encargo das receitas previdenciárias recaía predominantemente sobre os trabalhadores. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Esse processo foi posto em marcha a partir de três fios condutores: o primeiro, foi a fixação de uma faixa de contribuição para os trabalhadores, em detrimento da alíquota fixa predominante anteriormente; o segundo, foi a eliminação do uso da renda das empresas como base de cálculo para suas contribuições, também em contraposição ao modelo anterior; e, o terceiro, foi o estabelecimento da obrigatoriedade de contribuição por parte da União, a qual, com esta nomenclatura, também não existia no marco regulatório anterior. (OLIVEIRA; TEIXEIRA; 1985; BOSCHETTI, 2006).

⁵⁷ Malloy (1986) denomina o modo de organização da política de previdência em IAPs de “sistemas de fundos múltiplos”, os quais, segundo o autor, também foram adotados em outros países da América Latina, tais como Argentina, Chile, Uruguai, Peru e a Cuba pré-revolucionária.

No que diz respeito à contribuição dos trabalhadores, o Decreto nº 20.465 de 1931⁵⁸ estabeleceu que a participação dos trabalhadores no financiamento do sistema seria feita a partir de uma *contribuição variável*, de modo que as alíquotas que recairiam sobre os salários mensais variariam entre 3% a 6%, a depender da proporção das despesas em relação às receitas de cada Caixa no ano anterior⁵⁹. Duas inferências podem ser feitas a partir da referida regra: a primeira consiste no fato de que a alíquota de contribuição do trabalhador passava a depender da situação financeira das Caixas, constituindo, portanto, uma perspectiva fundamentalmente atuarial e racionalizadora e a manutenção da adoção do regime financeiro de capitalização; a segunda, foi a tendência geral de elevação das contribuições dos segurados. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; BOSCHETTI, 2006).

O segundo elemento que, de acordo com Oliveira e Teixeira (1985), compõe a conjuntura de maior peso relativo da contribuição dos trabalhadores na estrutura de financiamento do período foi a eliminação do uso da renda das empresas como base de cálculo da contribuição do empregadores. Assim, a tendência do período foi de substituição da alíquota sobre a renda patronal para o estabelecimento do princípio da *contribuição paritária*, segundo o qual a contribuição patronal não poderia ser inferior à totalidade das contribuições dos seus empregados ativos⁶⁰.

⁵⁸ Na Exposição de Motivos que justificou o referido decreto, o então Ministro do Trabalho, Lindolfo Collor expôs claramente sobre as dificuldades e “inconveniências” de expandir, naquele momento, o acesso à cobertura previdenciária a comerciários e industriários. (Senado Federal, 2015).

⁵⁹ Assim, se as despesas com benefícios e serviços no exercício tivessem atingido menos de 50% das receitas recolhidas, a alíquota de contribuição dos trabalhadores seria de 3%, caso as despesas atingissem 50%, a alíquota seria de 5%, se tal proporção fosse de 80%, a alíquota seria de 6%. Na Exposição de Motivos que justificou o projeto de decreto, Lindolfo Collor, então Ministro do Trabalho comentou esta regra da seguinte forma: “Decidi-me, no exame final, por esta proposta, que me pareceu a melhor, a *mais racional e mais segura*, menos sujeita ao arbítrio das administrações e mais em harmonia com o *espírito desta reforma*, que é o de exigirem as caixas o que for necessário, mas só o que for possível”. (Senado Federal, 2015, p. 176; grifos adicionados).

⁶⁰ Essa regra, na realidade, implicava que a contribuição das empresas passava a ser baseada no que fosse arrecadado a partir dos segurados, e não no patamar de suas receitas ou lucros. Com efeito, o princípio da contribuição paritária, que deveria promover a equidade, se materializou a partir do *estabelecimento da contribuição dos trabalhadores como o patamar de contribuição dos empregadores*, eliminando a contribuição sobre receitas e lucros, os quais poderiam gerar contribuições relativamente maiores do que as do conjunto da massa empregada. Assim, verifica-se que, “por trás de uma medida de caráter aparentemente igualitário e progressista, o que se fez com a mudança de critérios foi beneficiar as empresas, diminuindo sua cota de participação na arrecadação previdenciária” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 99).

No que diz respeito à participação estatal, a Lei nº 159 de 30 de dezembro de 1935 estabelecia dois tipos de contribuição da União: *ordinárias*, que desdobravam-se entre “quotas de previdência”, as quais recaíam diretamente sobre os consumidores diretos das empresas vinculadas ao sistema e a “taxa de previdência”, as quais recaíam sobre o conjunto das importações em geral e eram cobradas ao conjunto de consumidores; e as *extraordinárias*, as quais eram cobradas sobre as importações em geral, que também recaíam sobre os consumidores. Ocorre que, como o agente estatal tinha responsabilidade direta pela alocação de sua contribuição a partir da alocação dos referidos tributos aos institutos⁶¹, Oliveira e Teixeira (1985) denunciam que conformou-se um contexto em que a União *descumpria* as disposições normativas e terminou por acumular elevados débitos com os IAPs. Neste sentido, de acordo com os referidos autores, na prática,

o recolhimento, pelo Estado, de quotas e taxas “de Previdência” sob o argumento de que se destinavam a financiar, em parte, a Previdência Social dos trabalhadores, foi uma balela. Na medida em que o Governo federal, burlando inclusive os dispositivos constitucionais, não efetivava nunca sua contribuição à Previdência nos montantes legalmente estabelecidos (valores iguais às contribuições dos empregados e dos empregadores). Ou seja: não repassava, senão muito irregular e parcialmente, os recursos que arrecadava a título de “quotas” e “taxas” de Previdência, dando a esses recursos outras destinações” (Oliveira; Teixeira, 1985, p. 106).

Ainda segundo os supracitados autores, ao final do ano de 1945, a União acumulou uma dívida com as instituições previdenciárias correspondente a 85% da despesa total do conjunto dos institutos e Caixas. Assim, a previsão legal de contribuição paritária do Estado não se materializou, pois os recursos provenientes das quotas e taxas de previdência eram repassados irregular e parcialmente aos IAPs, “acumulando-se deste modo dívidas crônicas e crescentes da União para com os Institutos e Caixas”. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 107).

⁶¹ Rompia-se, deste modo, com a relação empresa-caixa, predominante no sistema de CAPs, onde as empresas geriam diretamente os valores correspondentes à alíquota de 1,5% que recaía sobre os usuários dos serviços. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

No que diz respeito ao papel exercido pelo Estado, o período foi marcado por uma intensa influência do governo federal nas instituições de previdência, conformando o rompimento com o período anterior, no qual ao agente estatal cabia apenas a função de regulador externo do sistema. Sendo assim, para além da já mencionada atribuição de contribuinte, entre 1930 e 1945, o ente governamental passou a ter direto controle sobre a gestão dos recursos e a administração dos IAPs e CAPs. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; MALLOY, 1986; BOSCHETTI, 2006).

No que tange à gestão do sistema, foram implementadas uma série de medidas no sentido de restringir e enfraquecer a atuação de representantes de empregadores e trabalhadores na gestão do sistema. (MALLOY, 1986; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; BOSCHETTI, 2006). Deste fato surgiu, na concepção de Boschetti (2006), um *paradoxo*, pois, tendo em vista que a estrutura de financiamento do sistema tendia a onerar, cada vez mais, os trabalhadores, tal aspecto não se refletiu na gestão do sistema, pois o Estado passava a adquirir maior poder de decisão em relação à massa segurada. Essa maior centralidade do Estado na administração do sistema significou, em última instância, que o Estado passou a ter o controle direto da gestão das massas monetárias reunidas pelos institutos e caixas de previdência. Como resultante disto, observou-se, no período em epígrafe, uma forte articulação entre a política de previdência e a política econômica, de modo que os *superávits* previdenciários passaram a ser direcionados, principalmente, ao estímulo do processo de substituição de importações operado pelo primeiro governo Vargas⁶². (MAIA, 2003; FALEIROS, 2009; BOSCHETTI, 2006).

No que diz respeito à dimensão, magnitude e regras de acesso aos serviços e benefícios ofertados, o período de 1930 a 1945 foi amplamente marcado pela manutenção do regime de capitalização, da lógica contributiva do seguro e da persistência da estratificação entre as próprias categorias abrangidas, haja vista que

⁶² A título de exemplo, pode-se mencionar o apontamento feito por Ianni (1991) de que dos recursos de alguns IAPs foram utilizados na capitalização da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Criada no ano de 1941 pelo Decreto-Lei nº 3002, sob a forma de sociedade anônima, o capital acionário da referida empresa foi distribuído entre ações ordinárias, subscritas pelo Tesouro Nacional e por pessoas físicas, e preferenciais, subscritas a alguns Institutos de Aposentadorias e Pensões e Caixas Econômicas Federais do Rio e de São Paulo. (IANNI, 1991).

cada IAP e CAP tinha o seu próprio plano de benefícios. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; MALLOY, 1986; BOSCHETTI, 2006).

Oliveira e Teixeira (1985) identificam este período como “o apogeu do regime de capitalização” e relacionam a este aspecto a orientação contencionista do padrão de proteção ofertado pelo sistema⁶³. Esta caracterização é justificada pelos autores a partir do argumento de que houve um esforço ativo que tinha como objetivo a redução das despesas e a restrição do acesso a benefícios previdenciários, no âmbito da cobertura previdenciária ofertada aos trabalhadores abrangidos⁶⁴. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

A permanência da lógica contributiva do seguro bismarckiano no período em tela é destacada por pesquisadores do tema como um dos elementos constitutivos da proteção previdenciária, à medida que, “em cada categoria os benefícios básicos de cada segurado eram ainda proporcionais à sua contribuição mensal”. (MALLOY, 1986, p. 76).

Boschetti (2006), por seu turno, relativiza a afirmação de Oliveira e Teixeira (1989) de que o regime de capitalização predominante no período caracterizava a proteção social como unicamente previdenciária e orientada pela lógica do seguro, haja vista a incorporação ao longo do tempo de benefícios orientados pela lógica assistencial, “o que obscureceu qualquer tentativa de manter tal proteção sob o imperativo da pura lógica previdenciária e securitária. (BOSCHETTI, 2006, 34).

Em que pese a existência de tal tensionamento no sistema de proteção social, o acesso à proteção previdenciária, especialmente no caso das aposentadorias e pensões, nunca deixou de estar condicionado à existência de contribuições prévias e, neste sentido, o vínculo entre contribuição e benefício, era o elemento que, ao fim e ao

⁶³ Oliveira e Teixeira (1985) afirmam que a polarização entre o regime de capitalização e o regime de repartição vai ser a “tônica nos albores da previdência social”. Desta feita, segundo os referidos autores, no período de 1930 a 1945, a orientação contencionista da previdência no Brasil está necessariamente relacionada à dinâmica da capitalização, “modelo este que exige a manutenção de baixos níveis de despesa por parte das instituições previdenciárias, e, portanto, restrições e limites bem precisos nos seus planos de benefícios e serviços” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 180).

⁶⁴ Como exemplo prático de demonstração deste processo, os autores citam o IAPI (industrializados), o qual teve como característica definidora a lógica da capitalização, e, assim sendo, “estava organizado mais para acumular do que para gastar com seus segurados” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 84). De acordo com Malloy (1986), os únicos benefícios ofertados pelo instituto dos industrializados eram o auxílio-doença, a aposentadoria por invalidez e pensão por morte, o que somente foi alterado na década de 1950.

cabo, determinava a dimensão e a magnitude das prestações previdenciárias. Desta maneira, o valor monetário dos benefícios tendia a refletir a estrutura salarial e o poder de barganha de cada categoria, conformando, assim, a estratificação entre a massa segurada⁶⁵. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; MALLOY, 1986; BOSCHETTI, 2006).

Em relação aos setores da classe trabalhadora abrangidos pelo sistema de CAPs e IAPs, conformou-se no período um sistema estratificado e desigual, cujas características predominariam, em maior ou menor medida, durante as décadas de 1950 e 1960. Assim, as principais tendências foram as seguintes: o acesso à proteção previdenciária estava condicionado ao vínculo de trabalho assalariado urbano e formal, configurando a exclusão dos trabalhadores rurais e informais; estrutural fragmentação e estratificação da massa trabalhadora abrangida, de modo que a dimensão e magnitude dos benefícios dependia fundamentalmente da ocupação de cada categoria na estrutura produtiva, bem como de seu grau de organização. (MALLOY, 1986; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989; BOSCHETTI, 2006; FALEIROS, 2009; SILVA, 2012).

Como resultante dessa estrutura fragmentada, gerou-se no âmbito da representação trabalhista a impossibilidade de formação de confederações gerais de maior amplitude, que abrangessem categorias de trabalhadores em um único conglomerado nacional. Suprimia-se, desta forma, qualquer possibilidade de articulação da classe trabalhadora, tanto em razão do fato de que enormes contingentes – como os rurais e os urbanos marginalizados – estavam excluídos do sistema, quanto porque as categorias integradas verticalmente ao aparato estatal, monitoradas pelo Ministério do Trabalho, não tinham capacidade de articulação entre si. (MALLOY, 1986; BOSCHETTI, 2006).

Em suma, é possível inferir que a estruturação da cobertura previdenciária no período de 1930 a 1945 exerceu um papel funcional à consolidação das relações capitalistas de produção, à medida que esteve relacionada à consolidação das relações de trabalho urbanas, promovendo o incentivo à expansão capitalista industrial a partir

⁶⁵ Como exemplo de tais diferenças entre as categorias abrangidas, enquanto o IAPI oferecia um restritivo plano de benefícios aos seus segurados, Oliveira e Teixeira (1985), apontam que o IAPC (comerciários) e o IAPB (bancários), ambos criados no ano de 1934, antes da instauração da ditadura do Estado Novo, constituíram-se em instituições cujas regras de acesso proporcionavam considerável grau de proteção social em relação aos demais.

da regulamentação, da fragmentação e do controle do fator trabalho. Além disso, na etapa em tela, o sistema previdenciário também exerceu sua funcionalidade à acumulação a partir do fornecimento das massas monetárias recolhidas dos trabalhadores ao financiamento da expansão produtiva.

2.4 Período de 1945 a 1960: A Lei Orgânica da Previdência Social

Com a deposição de Getúlio Vargas em outubro de 1945 e o fim da ditadura do Estado Novo, sob o contexto internacional de fim da Segunda Guerra Mundial e reestruturação da ordem capitalista global, iniciou-se um período de restabelecimento da ordem democrática burguesa no Brasil, com ressurgimento dos partidos e da atuação política de forças sociais das mais diversas orientações ideológicas. Assim, em 1946, foi promulgada uma nova Constituição Federal e iniciou-se uma fase republicana durante a qual a chefia do poder executivo federal foi ocupada por quatro presidentes: Eurico Gaspar Dutra (1946-1950); Getúlio Vargas (1951-1954); Café Filho (1954-1955); Juscelino Kubitschek (1956-1960).

Observou-se, no período, especialmente no governo Vargas (1951-54), um processo no qual o Estado passou a desempenhar tarefas decisivas na indução do desenvolvimento das forças produtivas industriais, no qual predominaram orientações baseadas no “desenvolvimentismo” e no “nacionalismo”. No que tange ao período do Governo Kubitschek, este foi demarcado pela progressiva internacionalização do processo de reprodução e acumulação do capital no país, bem como pela consolidação dos processos de industrialização e urbanização, os quais, de forma articulada, promoveram, diferenciações profundas na sociedade brasileira. (IANNI, 1991).

Quanto às forças sociais, o período foi marcado por profunda efervescência política, a qual foi produto de profundas contradições políticas, econômicas e sociais, especialmente entre classes sociais, com fragmentações entre a burguesia industrial (com suas diferenciações internas), o proletariado (com composição social e cultural heterogênea) e a classe média (também heterogênea e temerosa de sua própria proletarização). (IANNI, 1991).

Diante desta conjuntura, no período em questão, a política de previdência social foi objeto de intensos e crescentes debates políticos, de modo que, durante a década de 1950 foram realizados congressos e grandes mobilizações sindicais que almejavam a ampliação dos benefícios e serviços. (MALLOY, 1986; SILVA, 2012). Sob tal contexto sócio-político, o sistema de previdência social foi conformado, no período de 1946 a 1960, por uma tendência geral de ampliação e valorização dos planos de benefícios e serviços ofertados aos segmentos da massa trabalhadora que estavam vinculados às instituições previdenciárias, em uma conjuntura de relações de forças que tornou possível a incorporação, pelo Estado, de demandas das categorias profissionais abrangidas. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Do ponto de vista do restritivo Estado social brasileiro, no período do imediato pós-segunda guerra, observou-se a expansão do sistema de proteção social, especialmente da política de previdência. Contudo, as alterações promovidas no sistema estruturado nos IAPs e nas CAPs não foram direcionadas à formação de um sistema de cobertura universal. Conforme análise de Boschetti (2006), as mudanças ocorridas no período se refletiram na conformação de um dilema que acompanhou o desenvolvimento da proteção social no Brasil até a década de 1980: “o Estado deve proteger os trabalhadores contra os riscos do trabalho ou garantir um padrão mínimo de proteção a toda a população?” (BOSCHETTI, 2006, p. 37). Nesses termos, a referida autora identifica uma *tensão latente* no caráter estrutural do sistema de proteção social brasileiro, a qual estava relacionada aos antagonismos existentes entre, por um lado, prover cobertura aos riscos provenientes do trabalho e, por outro, a proteção irrestrita a todos os cidadãos.

Posto isso, no plano da organização institucional do sistema previdenciário, ocorreu, em 1953, o agrupamento de todas as CAPs remanescentes em um único instituto: o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (IAPFESP). Em linhas gerais, isto significou a consolidação de um modelo estatal público de administração da previdência e da assistência médica, cuja cobertura previdenciária passou a ser provida por seis institutos que abrangiam categorias profissionais organizadas do setor urbano privado

(IAPM, IAPB, IAPI, IAPC, IAPFESP e IAPTEC) e um instituto que visava à proteção previdenciária do setor público (IPASE). (MALLOY, 1986; BOSCHETTI, 2006).

A esse respeito, ainda no plano institucional, é relevante destacar o apontamento feito por Pedrosa (1995) no sentido de que, em 1957, pela Lei nº 3.149, foi criado o Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários (SASSE), que se constituiu em uma instituição previdenciária direcionada aos empregados da Caixa Econômica Federal, categoria até então vinculada ao IAPB (bancários), que passava, assim, a ter um sistema próprio de proteção social. Assim, além dos seis IAPs supracitados e do IPASE, o SASSE também passava a compor a estrutura organizacional do sistema previdenciário brasileiro no período em tela. De modo sintético, é possível afirmar que a organização feita no âmbito do SASSE se constituiu nos primórdios do sistema de proteção social próprio dos trabalhadores da Caixa Econômica Federal (CEF) que, em 1977, ganhou uma nova dimensão com a criação do Fundo dos Economiários Federais (FUNCEF), terceiro maior fundo de pensão do Brasil na atualidade em massa monetária acumulada.

Desta maneira, o sistema continuava a ser dotado das seguintes características elementares: a estratificação entre a massa trabalhadora abrangida, haja vista que cada instituto possuía o seu próprio plano de benefícios; a exclusão de parcelas significativas dos trabalhadores brasileiros, tais como os rurais, domésticos, marginalizados urbanos e os segmentos não inseridos no mercado de trabalho; a cobertura previdenciária ofertada a servidores públicos e militares era estruturada em um sistema totalmente segregado daquele oferecido às categorias profissionais do setor privado. (MALLOY, 1986; BOSCHETTI, 2006).

Sob essas condições, no que tange à dimensão e magnitude dos benefícios e serviços ofertados pelo sistema, observou-se, desde o fim da década de 1940 e no decorrer da de 1950, sob pressão das categorias profissionais, mudanças nos critérios de concessão das aposentadorias, bem como uma expansão do valor real médio de tais benefícios e das pensões, por meio de reajustes automáticos dos benefícios monetários, com vistas a compensar os efeitos da inflação. Ademais, houve expansão dos serviços auxiliares, de caráter não previdenciário, prestados pelos institutos, com destaque para os empréstimos de baixo valor. (MALLOY, 1986).

Em linhas gerais, o período foi de expansão, conformada por uma *tendência de ampliação da cobertura previdenciária dos setores urbanos abrangidos*, não apenas dos benefícios pecuniários e dos serviços de assistência médica, mas também da oferta de assistência nas áreas de alimentação, empréstimos e habitação. Esta ampliação, no entanto, ocorreu de forma segregada, instituto por instituto, os quais eram contemplados por medidas localizadas, que ora ampliavam o plano de benefícios, ora facilitavam as regras de acesso ao sistema. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; MALLOY, 1986). Foi, portanto, uma expansão ambígua, pois, tornava a proteção mais abrangente, sem eliminar a segregação entre as categorias abrangidas e tampouco sem incluir os segmentos rurais e urbanos marginalizados.

No que se refere à estrutura de financiamento do sistema, Oliveira e Teixeira (1985) identificam este período como o de crise do regime de capitalização até então adotado pelos institutos. Tal crise, segundo os autores, estava diretamente relacionada à prática de graves desvios na composição das receitas, haja vista que os empregadores e a União não cumpriam com suas obrigações na estrutura de financiamento tripartite do sistema.

Nessa perspectiva, Oliveira e Teixeira (1985), demonstram como a crise financeira chegou de forma mais dramática no IAPM (marítimos) e no IAPFESP (ferroviários e serviços públicos), isto é, as instituições previdenciárias cuja origem estava nas CAPs criadas na década de 1920, e que, agora, tinha grande número de trabalhadores com direito de acesso a benefícios, pressionando as despesas. Como efeito desse processo, os autores afirmam que o sistema caminhava rapidamente para a adoção do regime de repartição, pois as condições gerais indicavam a rápida elevação das despesas, a diminuição dos saldos, o esgotamento das reservas, e déficits orçamentários, representando, assim, a falência do regime de capitalização que se pretendia impor à Previdência Social no período de 1930 a 1945. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Neste mesmo sentido, Oliveira et al. (1999) indicam que as dificuldades financeiras dos institutos foram geradas pelos seguintes fatores: o débito crônico da União; a baixa rentabilidade dos investimentos e das aplicações nas quais as reservas monetárias eram aplicadas; os impactos do processo inflacionário, o qual elevava o

custo de vida e fazia aumentar as pressões pelo aumento dos benefícios e, conseqüentemente, das despesas; a utilização das reservas dos institutos como instrumento de captação de poupança para realização de investimentos em setores e projetos considerados estratégicos para o processo de industrialização. Como resultante deste processo de crise, os referidos autores também observam que o sistema caminhava para o regime de repartição, pois afirmam que, “a insuficiência de recursos financeiros levou, já em meados da década de 50, à ‘substituição’, na prática, do regime previdenciário de capitalização por um de repartição pura. (OLIVEIRA et al., 1999).

Com fins de que se possa dimensionar a magnitude do crônico débito acumulado pela União com as instituições previdenciárias, a Tabela 1 demonstra a relação proporcional entre a dívida do estatal e as despesas dos institutos e caixas no período de 1960 a 1962. Os dados evidenciam como o saldo devedor do Estado extrapolou, nos anos em análise, o próprio montante correspondente às despesas com provimento dos serviços e pagamento de benefícios pelas instituições previdenciárias, sendo a proporção percentual entre o débito federal e as despesas correspondente a 162% no ano de 1960, 126% em 1961 e 107% no ano de 1962. Estes dados demonstram, de forma inequívoca, como o descumprimento da legislação pela União se concretizou na situação financeira dos institutos.

Tabela 1

Débito da União versus Despesas totais do Sistema Previdenciário (1960 a 1962)

(Em R\$ Milhões de Setembro de 2016)

Ano	Despesas totais do sistema* (A)	Débito da união** (B)	% (B)/(A)
1960	14.012,33	22.769,75	162%
1961	18.004,64	22.676,02	126%
1962	17.769,70	21.128,02	107%

Fonte: Os valores das despesas totais do sistema incorporam todos os IAPs, o SASSE e o IPASE, e a fonte foi o Anuário Estatístico do IBGE (números diversos). Os valores correspondentes ao débito da União são provenientes da Revista Industriários e de Fischlowitz (1964), conforme expostos por Oliveira et al. (1999). Nota: A atualização dos valores monetários foi feita com base no Índice Geral de Disponibilidade Interna (IGP-DI). Elaboração própria.

Nessa esteira, Oliveira e Teixeira (1989) afirmam que, em maior ou menor medida, tanto Getúlio, quanto Café Filho e Juscelino demonstraram preocupações com a “crise financeira” e, conseqüentemente, com a “necessidade” de diminuição de gastos das instituições previdenciárias. Inclusive, segundo os autores, isto será feito a partir do uso de uma “roupagem ideológica”, articulando o tema da crise com a noção de desenvolvimento nacional. Especificamente no governo de Kubitschek, a preocupação passa a ser em relação aos gastos das instituições previdenciárias e à eliminação da contribuição paritária da União, “reservando-se os recursos estatais para a implementação da infraestrutura do projeto desenvolvimentista-associado, que caracterizou seu governo”. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 195). Assim, intensificaram-se, no governo Kubitschek, os debates parlamentares acerca das alterações do sistema previdenciário, os quais já eram objeto de apreciação no Congresso Nacional desde o final da década de 1940

Como resultante desta conjuntura, em 1960, aprovou-se a Lei nº 3.807, de 26 de agosto, denominada Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), a qual submeteu os seis IAPs existentes a uma única legislação, aos mesmos planos de benefícios e planos de custeio, mantendo-se, porém, a administração descentralizada dos recursos financeiros de cada instituto. Trata-se, em linhas gerais, da primeira iniciativa formal de uniformização dos benefícios previdenciários ofertados aos segmentos de trabalhadores abrangidos pelo sistema, cuja origem remete a projeto apresentado em 1947 e que foi submetido a longos debates no parlamento até a sua aprovação⁶⁶. (MALLOY, 1986; PEDROSA, 1995; BOSCHETTI, 2006; SILVA, 2012).

⁶⁶ Na concepção de Malloy (1986), as tentativas de reorganização do sistema de previdência tinham sua origem em ações próprias, de “cima para baixo” das “elites administrativas” estatais, e não das forças sociais diretamente interessadas. A estas últimas, segundo o autor, cabia ações no sentido de tentar bloquear as propostas de mudanças que afetavam seus interesses no sistema. É nesta perspectiva que o autor observa a proposta de criação do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (ISSB) no ano de 1945, a qual surgiu com o objetivo de sanear deficiências do sistema até então vigente, a partir da adoção de princípios como a universalização da cobertura a todos os cidadãos, a padronização das contribuições e benefícios e a unificação administrativa dos recursos previdenciários. De acordo com Malloy (1986), as maiores resistências à criação do ISSB e às tentativas de unificação do sistema eram provenientes dos seguintes grupos: as companhias de seguro particulares; os grupos de trabalhadores cujas instituições previdenciárias garantiam benefícios e serviços amplos, tais como bancários, ferroviários, marítimos, portuários, dentre outros; os funcionários dos aparatos administrativos das CAPs e IAPs, os quais temiam pela perda de seus cargos; líderes sindicais e políticos, cujas bases de poder eram estruturadas a partir do controle que exerciam sobre as instituições previdenciárias. (MALLOY, 1986).

No âmbito da dimensão e da magnitude dos benefícios e serviços ofertados, Oliveira e Teixeira (1985) apontam que houve uma uniformização “por cima” dos direitos dos segurados, pois prevaleceram as orientações formadoras dos padrões dos IAPs que tinham planos de benefícios mais abrangentes. Ademais, a LOPS consolidou uma série de benefícios que se tornariam estruturais à cobertura previdenciária brasileira, tais como, no caso dos segurados, as aposentadorias por velhice, invalidez, especial, por tempo de serviço, bem como os auxílios doença e natalidade e, no caso dos dependentes, a pensão por morte; os auxílios funeral e reclusão. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; BOSCHETTI, 2006).

No que se refere à gestão do sistema e dos recursos previdenciários, houve intensificação da participação dos trabalhadores na representação sindical e trabalhista nos seis institutos relacionados às categorias urbanas, de maneira que cada IAP passou a ter em sua estrutura um conselho administrativo e um fiscal, ambos com representação tripartite, entre trabalhadores, patrões e o Estado. (MALLOY, 1986).

No que diz respeito à estrutura de financiamento, houve, com a LOPS, a supressão do princípio da contribuição tripartite, eliminando-se a condição da União como contribuinte do sistema, de modo que o Estado passaria a se responsabilizar, apenas, pelas despesas administrativas e com pessoal das instituições previdenciárias, bem como pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras geradas. Complementarmente, a legislação também dispunha que a União deveria liquidar seus elevados débitos com os institutos, o que nunca foi cumprido pelo ente estatal. (MALLOY, 1986; OLIVEIRA, TEIXEIRA, 1985; PEDROSA; 1995; BOSCHETTI, 2006).

Diante de tal contexto, a ampliação das despesas em decorrência da expansão dos benefícios e serviços ofertados aos segurados foi acompanhada de uma *intensificação da oneração dos trabalhadores na estrutura de financiamento das receitas*, a partir do aumento generalizado das taxas de contribuição dos segurados, que foi elevada a 8% do salário. Por outro lado, a *contribuição das empresas*⁶⁷ deveria seguir o mesmo aumento, porém, isto não foi efetivado, haja vista o alto grau de

⁶⁷ Deve ser ressaltado que as contribuições próprias do patronato não se caracterizavam em ônus para o empregador, já que este as repassava para o consumidor de seus bens/serviços ou para os próprios trabalhadores sob a forma de menores salários. (MALLOY, 1986; PEDROSA, 1995; OLIVEIRA et al., 1999; BOSCHETTI; SALAVADOR, 2006).

sonegação por parte dos empregadores, os quais também retiam as contribuições dos empregados e deixavam de fazer o repasse aos institutos. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; MALLOY, 1986; BOSCHETTI, 2006).

Em síntese, observa-se que a uniformização parcial dos benefícios consolidada pela LOPS foi permeada por profundas contradições na estrutura de financiamento do sistema, em um contexto de abolição da contribuição direta do Estado, de sonegação das contribuições patronais e oneração dos trabalhadores, tanto os segurados quanto os não segurados. Assim, resulta que a contradição entre expansão da cobertura e oneração dos trabalhadores foi permeada por uma concepção ideológica na qual “concessões podem ser feitas no âmbito dos benefícios e serviços; é até importante que o sejam do ponto de vista político; mas desde que financiadas basicamente com recursos dos próprios segurados” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 189).

No que toca aos antagonismos relativos à abrangência da cobertura, a uniformização dos planos de benefícios se deu de forma parcial, o que pode ser relacionado às seguintes *estratificações* entre os setores da classe trabalhadora: o sistema continuava a exigir um vínculo de trabalho formal, permanecendo sem incorporar os trabalhadores rurais, autônomos, domésticos e subempregados urbanos; permaneceram as diferenças entre trabalhadores do setor público e do setor privado; persistiram os diferenciais de magnitude dos benefícios entre os próprios trabalhadores do setor privado que eram cobertos pelo sistema. Ou seja, a cobertura previdenciária e os outros benefícios daí recorrentes, como a assistência à saúde, permanecia reestrta aos assalariados formais, vinculados a algum instituto. (MALLOY, 1986; BOSCHETTI, 2006; SILVA, 2012).

Trata-se, aqui, de elemento estrutural relativo ao desenvolvimento da proteção previdenciária no Brasil, pois, à medida que o sistema continuava a ter como principal fonte de financiamento as contribuições diretas dos trabalhadores e empregadores, permanecia a exigir como condicionante a existência de um vínculo empregatício formal. Na concepção de Boschetti (2006), a relação entre esse aspecto e a estrutura do mercado de trabalho brasileiro anunciava a existência de um *paradoxo* que permeou a cobertura previdenciária até a década de 1980 e que estava baseado

na “lógica de cobertura do mundo do trabalho em uma sociedade não-salarial”.⁶⁸ (BOSCHETTI, 2006, p. 38).

Além dessa estratificação estrutural entre trabalhadores formais e informais, destaca-se que a cobertura ofertada no âmbito da LOPS restringiu-se apenas aos trabalhadores urbanos da *iniciativa privada*, de forma que não se aplicou a servidores públicos civis e militares, pois estes continuaram a ter seus sistemas próprios de previdência, tanto pelo IPASE, quanto a partir dos próprios órgãos públicos. (MALLOY, 1986; SILVA, 2012).

Além desses aspectos, também merece destaque a permanência de estratificações *entre os segurados da cobertura previdenciária*. Assim, de acordo com Malloy (1986), a desigualdade entre a magnitude dos benefícios continuou a existir mesmo depois da LOPS, apesar da disposição legal de padronização, haja vista que a padronização afetou os *tipos* de benefícios e não seus valores monetários, bem como também não produziu nenhum efeito em relação à diversificação na oferta de serviços de saúde. No mesmo sentido, Boschetti (2006) reconhece que, “o sistema previdenciário conheceu, nesse período, uma expansão tanto dos beneficiários quanto das despesas, acompanhada, entretanto, de forte desigualdade entre os usuários e de restrição a algumas categorias profissionais”. (BOSCHETTI, 2006, p. 39).

Em síntese, a cobertura previdenciária no período de 1945 a 1960 foi permeada pelas seguintes determinações constitutivas: unificação parcial do sistema, com permanência da administração descentralizada e relativa participação dos trabalhadores na gestão; estrutura de financiamento que onerava extremamente os trabalhadores; as regras de acesso ao sistema continuavam a exigir um vínculo empregatício formal no setor urbano, excluindo a grande massa que, no campo e na cidade, estava inserida em vínculos precários e informais; padronização da dimensão e magnitude dos planos de benefícios; o Estado deixou de ser um contribuinte do sistema e passou a ter um papel restritivo, relacionado ao pagamento das despesas administrativas e com pessoal; o sistema mantinha uma cobertura estratificada da massa trabalhadora, restrita ao setor urbano formalizado, mantendo uma diversidade

⁶⁸ Este aspecto será abordado novamente no final da seção 2.5.

de cobertura entre os trabalhadores do setor público e do privado, e, também, entre as próprias categorias abrangidas.

2.5 Período de 1964 a 1985: A contraditória expansão sob a Ditadura Militar

No começo da década de 1960, enquanto nos países do capitalismo central vivia-se a época da “era de ouro”⁶⁹ da acumulação e a consolidação do Estado social, no Brasil, houve predomínio de forte crise econômica e política. De acordo com Ianni (1991), os governos de Jânio Quadros (1961) e de João Goulart (1961-1964) foram marcados pelas seguintes determinações: esgotamento da capacidade de conciliação entre a ideologia nacionalista e o capitalismo associado; aprofundamento dos antagonismos entre os poderes da República, principalmente o Executivo e o Legislativo; intensa politização das massas urbanas (classe média e proletariado) em torno de reivindicações salariais frente à conjuntura inflacionária e, também, das massas camponesas, o que acentuou as contradições inter-classes. (IANNI, 1991).

Sob tal conjuntura, com o suporte das classes médias urbanas, no ano de 1964, produziram-se as condições políticas e sociais que permitiram a realização de um Golpe Militar, o qual foi estruturado por meio de uma aliança entre todos os setores da burguesia, os quais reuniram-se em torno dos objetivos de restabelecimento do padrão de dominação burguês e de aprofundamento da inserção periférica do Brasil no capitalismo mundial. Instaurou-se, dessa forma, um governo de caráter fundamentalmente autoritário que extinguiu os canais de participação da classe trabalhadora nas instituições estatais e perseguiu os segmentos e organizações que questionavam sua existência. (IANNI, 1991; FERNANDES, 1975a; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Com fins de que se atendessem os objetivos da aliança burguesa, o período da Ditadura Militar (1964-1985) foi marcado pela instituição de um arcabouço normativo que buscava estruturar os setores financeiro, cambial, fiscal e tributário e, sob tal contexto, procedeu-se à adoção de uma política econômica que permitiu a

⁶⁹ Ver Hobsbawm (1995, pp. 223-391).

aceleração do processo de concentração do capital, em um movimento no qual a economia brasileira foi integrada ao processo de expansão de empresas multinacionais cujas matrizes estavam nos Estados Unidos, na Alemanha e no Japão. (IANNI, 1991).

De acordo com Singer (1976), no plano das relações capital-trabalho, as ações adotadas no âmbito do governo militar, podem ser caracterizadas pelos seguintes elementos: política salarial centralizada e rígida; abolição da estabilidade no emprego em favor do FGTS; abolição do direito de greve, eliminando o poder de barganha dos trabalhadores nas negociações salariais. Assim, o autor aponta como as alterações nas relações de trabalho no período pós-1964 – especialmente nos anos do chamado “milagre econômico”⁷⁰ - foram fundamentais para o alcance de elevados patamares de produtividade por parte dos empregadores, ao mesmo tempo em que provocaram uma piora nas condições de vida e de trabalho.

É, portanto, sob um contexto sócio-político de autoritarismo, repressão e modelo econômico concentrador e excludente que a política de previdência social será conformada no período de 1964 a 1985. Desta maneira, no âmbito das relações entre Estado e sociedade, predominaram as seguintes características: exclusão da classe trabalhadora; aumento da centralização do poder estatal; favorecimento dos interesses privados. Em linhas gerais, pesquisadores do tema indicam que o período foi caracterizado por uma tendência de expansão da cobertura previdenciária no Brasil. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; MALLOY, 1986; BOSCHETTI, 2006; FALEIROS, 2009; SILVA, 2012).

Nesse nível de abordagem, é relevante destacar que o período ditatorial não foi totalmente homogêneo no plano econômico, haja vista que o Brasil sofreu as consequências dos choques que afetaram o mundo capitalista durante a década de

⁷⁰ A expressão “milagre econômico” é utilizada, no âmbito da economia brasileira, para caracterizar o período de 1968 a 1973, no qual foram alcançados elevados patamares de crescimento da Renda Nacional Bruta (RNB), sob índices de inflação relativamente baixos. O processo, no entanto, foi marcado por uma estratégia de crescimento voltada para “fora” e em uma política de compressão salarial, as quais geraram elevados déficits na conta de transações correntes e uma elevada concentração de renda nos estratos mais ricos da população. Na concepção de Singer (1976, p. 15), “é bastante claro que os ‘milagres econômicos’ têm sobretudo caráter político. Eles são promovidos através dos meios de comunicação de massa para popularizar determinados aspectos da política econômica, aos quais se atribui grande eficácia na promoção do crescimento”. Para uma crítica à dinâmica do “milagre”, ver Singer (1976) e Oliveira (2013), especialmente capítulos V e VI.

1970⁷¹. Em suma, a estratégia de desenvolvimento adotada no final da década de 1960 chegou a um esgotamento no decorrer da década seguinte, o que fez com que o governo autoritário passasse a fazer concessões restritas às classes subalternas, ao mesmo tempo em que manteve uma política repressiva e paternalista. Na concepção de Oliveira e Teixeira (1985), a política de previdência social assumiu um papel de destaque neste novo contexto, com profunda intensificação do processo de expansão da cobertura e da oferta de benefícios e serviços que já vinha ocorrendo desde meados da década de 1960. Porém, conforme será abordado a seguir, todo este movimento de expansão da cobertura previdenciária brasileira sob a Ditadura foi permeado por múltiplas contradições, tensões e paradoxos.

No plano institucional, a tendência predominante no período em tela foi de uma sistemática unificação e, no que diz respeito ao grau de abrangência da cobertura previdenciária, ocorreu uma significativa expansão do acesso a setores da classe trabalhadora que anteriormente estavam excluídos do sistema, tais como os trabalhadores rurais, as empregadas domésticas e os autônomos.

A tendência de unificação se materializou a partir da criação de três órgãos: o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em novembro de 1966; o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em julho de 1974; e o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em setembro de 1977. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; BOSCHETTI, 2006; SILVA, 2012).

O INPS foi instituído pelo Decreto nº 72, de 21 de novembro de 1966, o qual estabeleceu a fusão, agora administrativa, de todos os sete IAPs ainda existentes. A relevância da criação do INPS consiste no fato de que tal instituto unificou, de forma efetiva, todas as CAPs e IAPs ainda existentes em uma única instituição previdenciária, o que significa dizer que a unificação, que no âmbito da LOPS havia ficado apenas na esfera legal, tornou-se real com a criação do referido instituto nacional. Com efeito, praticamente todos os trabalhadores urbanos com vínculo empregatício no *setor*

⁷¹ Durante a década de 1970, a conjuntura internacional foi cenário de uma série de choques e crises, como a crise do sistema monetário internacional de 1971, os choques do petróleo de 1973 e 1979. Estas crises, bem como o desequilíbrio do sistema neste período devem ser melhor compreendidos sob a perspectiva de análise da crise estrutural do capital, a qual será problematizada na seção 3.3 do Capítulo 3 deste trabalho.

privado, independentemente das categorias profissionais a que pertenciam, estavam cobertos pelo mesmo e unitário sistema de previdência. Terminava-se, assim, com a fragmentação institucional, mas ficava reforçado o caráter centralizado do poder. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; PEDROSA, 1995; BOSCHETTI, 2006; SILVA, 2012).

No final da década de 1960, o acesso dos trabalhadores rurais ao sistema foi concretizado a partir da criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), que estabeleceu os recursos financeiros necessários à operacionalização do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), o qual, por sua vez, havia sido instituído pelo Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, ainda pelo governo de João Goulart. (SILVA, 2012).

Em linhas gerais, o processo de unificação resultante da criação do INPS e o processo de expansão da cobertura, por intermédio da operacionalização do FUNRURAL, ampliou significativamente o contingente da massa trabalhadora que passava a ter acesso à cobertura previdenciária. Porém, é relevante destacar que tal processo de unificação não eliminou a estrutural e histórica segregação da cobertura previdenciária ofertada aos trabalhadores do setor privado e aqueles com vínculo empregatício no setor público no país, de modo que, o IPASE não foi inserido no processo de unificação. De acordo com Malloy (1986), isto significou que o objetivo da unificação foi cumprido apenas parcialmente, pois a cobertura previdenciária no Brasil dividia-se em seis sistemas: “o militar, o dos servidores públicos federais, o dos servidores públicos estaduais, o INPS (dos trabalhadores urbanos), o dos empregados em poupança e empréstimos e o FUNRURAL (dos trabalhadores rurais)”. (MALLOY, 1986, p. 140).

Desta maneira, verifica-se que a unificação promovida no âmbito do INPS não extinguiu a estrutural segregação entre a cobertura previdenciária ofertada, por um lado, a trabalhadores do setor privado, e, por outro, aos servidores públicos e aos militares, de modo que o referido instituto foi direcionado a unificar a política de previdência dos trabalhadores vinculados ao *setor privado*.

No que diz respeito ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), este foi criado no ano de 1974 e tinha como uma de suas atribuições a responsabilidade pela coordenação e gestão unificada das políticas nacionais de

assistência e previdência social. (SILVA, 2012). Em relação ao SINPAS, Silva (2012) esclarece que trata-se de um instrumento de gestão que buscava unificar ações, programas, serviços e benefícios que abrangiam a política de previdência social, os serviços de caráter médico-previdenciários e o aparato correspondente à política de assistência social.

Nesta conjuntura, também em 1977⁷², foram criadas duas autarquias que seriam diretamente vinculadas ao MPAS: o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), responsável pela prestação de assistência médica aos segurados; e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), o qual obteve a atribuição de gerir os recursos financeiros do sistema. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; SILVA, 2012).

Além dessas questões, Pedrosa (1995) aponta que a instituição do SINPAS e a criação de diversas autarquias foram acompanhadas pela incorporação dos benefícios dos trabalhadores rurais (FUNRURAL) e dos servidores públicos (IPASE) pelo INPS. O SASSE também foi incorporado pelo INPS, no entanto, o caráter particular da proteção previdenciária dos economiários federais atingiu um outro patamar com a criação, em 1977, do fundo de pensão denominado Fundação dos Economiários Federais (FUNCEF).

Em meio a esse contexto, as fragmentações da cobertura previdenciária ofertada aos diversos segmentos da classe trabalhadora não foram eliminadas. Pelo contrário, de acordo com Mota (2015), a expansão do sistema público de previdência social foi acompanhada por um processo de expansão dos *sistemas particulares de proteção social*, concedidos principalmente no âmbito de grandes empresas industriais multinacionais, empresas estatais e do setor bancário. Desta maneira, segundo a referida autora, a estruturação do sistema de proteção social brasileiro no período do

⁷² O marco temporal de criação do SINPAS enseja uma inferência importante no âmbito desta pesquisa. Tendo sido criado pela Lei nº 6.439, de 1 de setembro de 1977, o sistema que reestruturou o arcabouço previdenciário no Brasil foi estabelecido, de modo contraditório, menos de dois meses depois da promulgação da Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, a qual se constitui no primeiro marco regulatório da “previdência privada” no país. A proximidade temporal de ambos os atos reflete os paradoxos e as tensões que permearam o processo de expansão da cobertura previdenciária no âmbito do regime militar e será retomada na seção 5.1 do Capítulo 5 deste trabalho.

pós-1964 caracterizou-se por uma “divisão socioinstitucional da seguridade” em três áreas específicas, de modo que:

Uma nova divisão socioinstitucional da seguridade se instala com base na formação de clientelas específicas para os serviços existentes, quais sejam: serviços para os trabalhadores das pequenas e médias empresas nacionais; uma *seguridade social* própria para o trabalhador da grande empresa, podendo ser uma estatal, um banco ou a moderna indústria automobilística; e o INPS, para os demais trabalhadores⁷³. (MOTA, 2015, p. 189; grifos no original).

Esta divisão observada por Mota (2015) é de fundamental importância para compreender a emergência de instituições de seguro social no âmbito das grandes empresas multinacionais e estatais, principalmente durante a década de 1970. Trata-se, aqui, de uma das muitas determinações que compõem o contexto ambíguo e contraditório de expansão do acesso à cobertura previdenciária durante o regime militar, haja vista o fato de muitas das instituições de seguridade criadas por grandes empresas terem se convertido no que hoje são os maiores fundos de pensão do Brasil.

Como exemplo de tais sistemas particulares de proteção social, é possível citar a estruturação da PREVI (fundo de pensão dos trabalhadores do Banco do Brasil), no ano de 1967, e do sistema de seguridade social próprio da Petrobrás – que se converteria na PETROS (fundo de pensão dos trabalhadores da referida empresa) - em 1970. A emergência desses fundos e a trajetória da regulamentação da “previdência privada” neste período será retomada no Capítulo 5 deste trabalho, pois o resgate adotado nesta seção diz respeito à política de previdência pública. Pelo momento, se faz relevante destacar a observação de Mota (2015) de que a existência dos serviços e benefícios de seguridade social concedidos no âmbito das grandes empresas se constituiu em um dos componentes do complexo e contraditório sistema de proteção

⁷³ É relevante ressaltar que, em que pese o caráter privado ofertado no âmbito desta espécie de seguridade, Oliveira e Teixeira (1985) apontam que esta foi realizada com recursos previdenciários. Malloy (1986, p. 144) também destaca como o INPS permitia que muitas grandes companhias privadas transferissem a prestação de serviços médicos aos seus empregados parcelas significativas das taxas previdenciárias que deveriam pagar ao instituto, “daí seus empregados terem acesso mais fácil e mais rápido a um serviço médico melhor em troca de sua contribuição normal ao INPS, do que o resto dos contribuintes do instituto”.

social organizado durante a ditadura militar, no qual a expansão do público e do privado se deu de forma concomitante.

Especificamente no que toca à estrutura de financiamento do complexo previdenciário no período autoritário, é possível destacar a criação de dois grandes fundos: o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS) e o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural. Neste contexto, a literatura especializada indica as seguintes tendências: predominância da lógica do seguro bismarckiano para a concessão de benefícios previdenciários urbanos, na qual as contribuições de empregadores e empregados refletiam a condição estrutural e as oscilações conjunturais do mercado de trabalho; forte oneração dos trabalhadores, especialmente os de baixa renda; paradoxal afrouxamento da lógica do seguro, especialmente em relação aos benefícios previdenciários dos trabalhadores rurais, idosos e deficientes; a participação do Estado se dava a partir do pagamento de pessoal e das despesas administrativas das instituições. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; MALLOY, 1986; BOSCHETTI, 2006).

No que diz respeito à inclusão previdenciária dos trabalhadores rurais, Boschetti (2006) assinala que esta foi feita a partir de uma lógica assistencial, e não previdenciária, haja vista o fato de tal segmento não ter sido impelido a realizar contribuições. Com efeito, a estrutura de financiamento da cobertura previdenciária dos trabalhadores rurais rompeu com os seguintes princípios adotados na previdência urbana: o financiamento bipartite entre trabalhadores e empregadores; a condicionalidade entre contribuição para acesso a benefícios; a proporcionalidade dos benefícios em relação ao valor das contribuições. (BOSCHETTI, 2006).

Nessas circunstâncias, enquanto no âmbito da previdência urbana permaneceu o domínio da lógica do seguro, da forte oneração dos trabalhadores e da relação intrínseca com o mercado de trabalho, paradoxalmente, segundo Boschetti (2006), também ocorreu neste período um afrouxamento da noção de seguro, no sentido de que houve uma ruptura com a concepção até então predominante de que o

acesso à proteção previdenciária estava condicionado à existência de um relação estável de trabalho⁷⁴.

No que se refere à dinâmica de *gestão do sistema* e de seus recursos monetários, houve no período uma deliberada exclusão dos trabalhadores da estrutura de gestão das instituições previdenciárias, de modo que estes foram impedidos de ter qualquer participação no processo decisório de destinação da massa monetária constituída com recursos provenientes de suas contribuições mensais ao sistema. Era, portanto, o Estado dominado por um governo autoritário, que detinha o poder de gerir o sistema e de decidir, em última instância o direcionamento dos recursos previdenciários acumulados. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; MALLOY, 1986; PEDROSA, 1995; BOSCHETTI, 2006; SILVA, 2012).

Este movimento de expansão, o qual foi acompanhado da inclusão de um maior contingente de trabalhadores ao sistema público de proteção previdenciária, foi permeado por contradições e tensões, dentre elas, é possível salientar as seguintes: individualização e privatização dos serviços médico-assistenciais às custas dos recursos previdenciários⁷⁵; tendência de desvinculação entre o acesso aos serviços médicos e as contribuições ao sistema previdenciário, sob a paradoxal manutenção da estrutura de financiamento baseada nas próprias contribuições dos empregadores e trabalhadores; os benefícios previdenciários concedidos a trabalhadores rurais, beneficentes e idosos concedidos sob a lógica da assistência tinham menor magnitude do que aqueles concedidos aos segmentos urbanos que possuíam vínculos formais de trabalho; a expansão da cobertura previdenciária pública se deu de forma concomitante à estruturação do mercado de capitais e regulamentação da atuação dos fundos de pensão no Brasil. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; MAIA, 2003; BOSCHETTI, 2006).

⁷⁴ Isto se materializou, principalmente, por intermédio da expansão parcial dos serviços de assistência médica a toda a população, independentemente de contribuição para a previdência social e, também, pela extensão da previdência a algumas categorias que não possuíam salário e/ou emprego estável, tais como as empregadas domésticas (1972), os trabalhadores autônomos (1973), jogadores de futebol (1973) e garimpeiros (1974). (BOSCHETTI, 2006).

⁷⁵ Oliveira e Teixeira (1985) destacam como a gestão dos recursos previdenciários pelo Estado autoritário possibilitou, em última instância, o desenvolvimento do complexo médico-industrial no país, gerando o alcance de elevados patamares de taxas de lucro pelas grandes empresas monopolistas internacionais na área de medicamentos e equipamentos hospitalares.

Entre todas as contradições supracitadas, o antagonismo que apresenta maior relevância ao presente estudo diz respeito ao fato de a expansão da cobertura previdenciária entre 1964 e 1985 ter sido feita no mesmo contexto político e econômico no qual foram adotadas medidas normativas e operacionais que tinham como objeto a *estruturação do mercado de capitais*. Assim, sob um contexto de estabelecimento das bases materiais necessárias ao funcionamento, consolidação e dinamização dos mercados financeiros, produziram-se uma sequência de atos⁷⁶ que culminaram na Lei nº 6.435, de 15 de julho 1977, a qual se constituiu no primeiro marco regulatório que estruturou e impulsionou a expansão dos planos de “previdência privada” no país⁷⁷.

Como resultante deste processo, tem-se um movimento contraditório no qual, por um lado, o governo ditatorial expandiu o acesso à cobertura previdenciária provida pelo sistema público e, por outro, além de incentivar a privatização dos serviços médicos, conforme apontam Oliveira e Teixeira (1985), sob o contexto da regulamentação do mercado de capitais, criou as bases materiais para a atividade da “previdência privada” no Brasil. Em síntese, ao mesmo tempo em que houve a expansão do sistema público de proteção social, “de forma ambígua voltou-se, principalmente com relação à saúde, para a redução do papel do Estado no provimento dos serviços e, também, para a regulamentação da previdência privada, colocando-se as primeiras cunhas para futuras privatizações”. (MAIA, 2003, p. 76).

Além desses aspectos, cumpre destacar que, no período em referência, houve uma intensificação do uso das massas monetárias acumuladas pelo sistema previdenciário como fonte de financiamento de grandes projetos estatais de infraestrutura. Neste âmbito, em análise a respeito da relevância dos fundos previdenciários para o financiamento de investimentos no Brasil, Maia (2003), demonstra como recursos provenientes de fundos patrimoniais dos trabalhadores, tais

⁷⁶ As legislações mais relevantes deste processo foram as seguintes: a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, a qual estruturou o sistema financeiro e criou o Conselho Monetário Nacional (CMN); a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispôs sobre o mercado de valores mobiliários e criou a Comissão de Valores Mobiliários (CVM); a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, a qual regulamenta as sociedades por ações (S.As).

⁷⁷ Este argumento, bem como as características intrínsecas a este processo serão retomados no Capítulo 5 deste trabalho. Pelo momento, basta que se ressalte a natureza contraditória do processo onde, por um lado, expandiu-se a cobertura do sistema previdenciário público e, por outro, estruturou-se as bases para a atuação dos operadores da “previdência privada” no país.

como o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) se constituíram em mecanismos de financiamento de grandes e faraônicos projetos nacionais, demonstrando um reforço da tendência de articulação entre a política previdenciária e a política econômica, por meio da qual recursos provenientes de poupança compulsória e voluntária foram, no país, disponibilizados ao sistema financeiro para financiar o desenvolvimento do brasileiro. Trata-se, assim, “da centralização de recursos nas mãos do Estado para serem usados como *funding* para investimentos de longo prazo”. (MAIA, 2003, p. 6).

Em termos gerais, o período de 1964 a 1985 representou uma significativa ampliação dos setores da classe trabalhadora que passaram a ter acesso à cobertura previdenciária no Brasil, conformando-se, assim, uma ruptura com o caráter restritivo do grau de abrangência de tal política social nos períodos anteriores. Assim sendo, embora a estratégia econômica do “milagre” tenha sido extremamente desfavorável para a massa de trabalhadores, tanto em termos salariais, como de condição de vida e trabalho, foi possível a expansão do acesso à proteção previdenciária a setores até então excluídos, tais como, dentre outros: trabalhadores rurais; empregados domésticos; jogadores de futebol; garimpeiros; trabalhadores ambulantes. (FALEIROS; 2009; BOSCHETTI, 2006).

Na concepção de Mota (2015), a expansão da seguridade no contexto pós-1964 teve caráter *seletivo* e esteve diretamente relacionada ao modelo político-econômico adotado no período. A autora aponta que tal padrão de seletividade possuía uma relação intrínseca com o processo de assalariamento brasileiro, de modo que “essa maior abrangência não alterou o padrão de seletividade que sempre esteve presente nas políticas sociais brasileiras, determinado pela formalização do emprego. (MOTA, 2015, p. 158).

Conforme buscou-se ressaltar ao largo desta e das seções anteriores, no que diz respeito aos setores da classe trabalhadora abrangidos, o desenvolvimento da política de previdência social no Brasil se deu de forma extremamente fragmentada, segmentada e desigual, sendo que, apenas lenta e gradualmente, os grandes

contingentes de trabalhadores rurais, informais, domésticos e autônomos foram incluídos no sistema.

Na concepção de Boschetti (2006), o principal motivo que levou a tal exclusão de parcelas significativas da classe trabalhadora brasileira do sistema de proteção previdenciária foi a existência de uma *flagrante contradição* entre o ‘modelo’ predominantemente bismarckiano e a configuração econômica e social do país, constituindo, assim, uma estrutural e permanente tendência de exclusão. Diante dessa conjuntura, a referida autora identifica a existência de um *paradoxo central* nesse modelo, o qual está diretamente relacionado ao caráter predominantemente contributivo do sistema, isto é, ao fato de que o acesso a benefícios sempre dependeu das contribuições de empregados e empregadores, em um país onde, historicamente, houve predomínio de relações de trabalho precárias e informais. Assim, “em uma estrutura econômica em que ainda predominavam largamente relações de trabalho não-assalariadas, esse mecanismo excluía, por princípio, toda a população não integrada no mercado de trabalho. (BOSCHETTI, 2006, p. 49; grifos adicionados).

Esse paradoxo central enraizou-se no sistema previdenciário brasileiro e, mesmo com a evolução do sistema e inclusão lenta e gradual dos trabalhadores rurais, domésticos, autônomos, a integração da massa trabalhadora no mercado de trabalho brasileiro continuou a ser frágil e precária ao longo do tempo, haja vista a “sociedade salarial”, nos termos de Castel (1998), jamais ter sido consolidada no Brasil.

A visualização empírica deste paradoxo pode ser observada a partir da análise de dados referentes à relação proporcional entre os segurados ativos do sistema previdenciário e a População Economicamente Ativa (PEA) durante o período de 1940 a 1980, conforme aponta a Tabela 2. De acordo com as informações apresentadas, nota-se como, até a década de 1960, sob a estrutura fragmentada por categorias em IAPs e CAPs, a cobertura previdenciária não chegava sequer a 20%, ou seja, um quinto, da população ativa, demonstrando o baixo grau de abrangência e o caráter fundamentalmente excludente do sistema. Verifica-se, também, que o processo de expansão contraditória promovido pela Ditadura Militar permitiu uma importante expansão relativa da proteção previdenciária, porém, fica claro que um amplo

contingente da população ativa, de 44%, permanecia excluída da cobertura previdenciária no ano de 1980.

Tabela 2

Relação proporcional entre segurados ativos e a PEA (1940 a 1980)

	Segurados ativos* (A)	PEA** (B)	% (B)/(A)
1940	1.912.972	14.758.500	13%
1950	3.030.708	17.117.400	18%
1960	4.422.470	22.750.100	19%
1970	10.074.128***	29.557.224	34%
1980	23.782.216	43.235.712	55%

Fonte: Os dados referentes aos segurados ativos são provenientes dos Anuários Estatísticos do IBGE (1951; 1963; 1971; 1973). Os dados da PEA são provenientes das pesquisas censitárias operacionalizadas pelo IBGE, conforme expostos em IBGE (1990). Elaboração própria.

Notas: (*) Inclui segurados ativos dos IAPs, CAPs, IPASE e SASSE, conforme o ano. (**) De acordo com a metodologia exposta pelo IBGE, os dados da PEA incluem a massa trabalhadora, masculina e feminina, inserida em atividades agrícolas (agricultura, pecuária, extração vegetal, caça, pesca, extração mineral) e não agrícolas (indústria de transformação, construção, comércio, transportes e comunicações, serviços). (***) Inclui segurados ativos do INPS até junho de 1971; ativos do IPASE e do SASSE.

Desta maneira, tem-se a configuração dos *dilemas* da cobertura previdenciária em uma sociedade (não) salarial, na qual, de um lado, têm-se uma ampla massa de trabalhadores submetidos a vínculos informais e precários de trabalho, os quais historicamente foram excluídos do sistema de proteção social e, de outro, configurou-se a existência de segmentos cujo vínculo empregatício formal garantia acesso a determinadas formas de proteção social, em diferentes graus. A compreensão destes dilemas é de fundamental relevância na perspectiva da presente pesquisa pelos seguintes motivos: demonstra que a política de previdência social no Brasil constituiu-se em um espaço que historicamente refletiu as relações capital trabalho e as lutas de classe no país; facilita a apreensão da relevância do conceito de Seguridade social adotado a partir da Constituição de 1988; também permite dimensionar os impactos sociais provocados pelo contexto de contrarreforma da Seguridade no âmbito da radicalização da ofensiva que visa à restrição das condições de acesso à proteção

previdenciária por parte de amplos segmentos da classe trabalhadora na atual conjuntura.

Em linhas gerais, a partir de todas as abordagens expostas nesta e nas seções anteriores, é possível destacar os seguintes *dilemas* constitutivos do caráter da proteção previdenciária que perdurou no Brasil no contexto pré-1988: evidente segregação entre a política previdenciária direcionada a trabalhadores do setor privado e a política de proteção ofertada a trabalhadores do setor público; subalternidade da proteção previdenciária dos trabalhadores rurais em relação aos trabalhadores do setor urbano; flagrante paradoxo entre a estrutura de financiamento baseada na lógica contributiva do seguro bismarckiano, a qual exigia um vínculo empregatício formal, e a precária estrutura das relações de trabalho no país; incontestável oneração dos trabalhadores, sendo estes os principais financiadores e formadores das massas monetárias previdenciárias, inclusive daqueles não cobertos pelo sistema; direcionamento da parcela do fundo público composta pelas reservas previdenciárias a projetos direcionados à reprodução ampliada do capital⁷⁸; famigerado descumprimento da legislação previdenciária por parte do Estado burguês e dos empregadores capitalistas, os quais contribuíram para a falência do regime de capitalização então adotado, constituindo elevados débitos com o sistema e legitimando a construção de uma retórica de crise com vistas à implantação de medidas de caráter restritivo e contencionista.

Todos os supramencionados aspectos relacionados ao desenvolvimento da cobertura previdenciária brasileira até a década de 1980 são determinações que se constituíram ao longo do tempo a partir de relações intrínsecas ao processo de expansão da acumulação capitalista no Brasil, o que remete à sua inserção periférica no sistema do capital e à especificidade do estatuto rebaixado da condição do trabalho assalariado “livre” no país. Somente a partir da compreensão de tal articulação contraditória e dinâmica, permeada pela luta de classes, é possível compreender como a política de previdência foi, desde a sua emergência, permeada por antagonismos e

⁷⁸ A título de exemplo, é possível citar os seguintes empreendimentos de infraestrutura necessários à expansão capital que foram financiados com recursos previdenciários: a construção de Brasília; a Ponte Rio-Niterói e a Rodovia Belém-Brasília. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; MAIA, 2003; SILVA, 2012).

restrita a categorias e setores que tinham inserção privilegiada no mercado de trabalho estruturalmente precário constituído no país.

Desta feita, apenas a partir da Constituição de 1988 foi possível a formulação de um sistema baseado em princípios que pressupunham um padrão de proteção social público e *relativamente* generalizado, a partir da adoção de um conceito de seguridade social amplo e universal. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Contudo, tanto os processos de elaboração quanto de execução de tal padrão securitário foram permeados por contradições e tensões que tornaram extremamente complexa a sua materialização, conforme será abordado na próxima seção, bem como nos capítulos seguintes desta dissertação.

2.6 A proteção previdenciária a partir de 1988: um dos pilares da Seguridade Social

A presente seção está direcionada à abordagem da cobertura previdenciária estruturada no âmbito do Sistema de Seguridade Social conceitualmente elaborado na Constituição Federal de 1988. Conforme foi feito na abordagem da trajetória da política de previdência, pretende-se, aqui destacar as seguintes dimensões de análise: contexto sócio-político; organização do sistema, estrutura de financiamento e gestão dos recursos; dimensão e magnitude dos serviços e benefícios ofertados; papel do Estado; setores da classe trabalhadora abrangidos. A partir destas questões, intentar-se-á destacar as inovações e limitações que permearam a estruturação, em uma sociedade (não) salarial, de um sistema de caráter, a princípio, reformista de proteção social.

No Brasil, a década de 1980 foi um período marcado por um contexto de instabilidade econômica, em uma conjuntura permeada pela hiperinflação, recessão, desemprego e a crise do endividamento externo. Ante o esgotamento da estratégia de desenvolvimento econômico adotada durante a Ditadura, a nova agenda política nacional incluía a estabilização econômica e o restabelecimento da ordem democrática, sob um contexto marcado por elevado grau de mobilização popular. (DINIZ, 1999).

Em que pese a crise econômica e social, o processo de redemocratização e de elaboração de uma nova constituição⁷⁹ foi marcado por forte participação popular e uma correlação de forças favorável à classe trabalhadora, o que permitiu a influência de pautas verdadeiramente reformistas na Constituição, com predomínio de orientações que abrangiam os princípios da universalização, da responsabilidade pública e da gestão democrática. Como resultante deste processo, foi possível a obtenção de um amplo escopo de direitos sociais no texto constitucional, tais como: educação; saúde; alimentação; trabalho; moradia; lazer; segurança, previdência social; proteção à maternidade e à infância. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; BRASIL, 2013).

No caso específico da Seguridade Social, o conceito ali adotado se constituiu em um relevante mecanismo que detinha, a partir de seus princípios e pilares, uma orientação direcionada à estruturação de um padrão público consideravelmente universal e relativamente generalizado de proteção social no Brasil. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; SILVA, 2012). Tendo em vista as históricas e restritivas fragmentações e o limitado grau de abrangência da proteção social no país, conforme apontado nas seções anteriores, o sistema de seguridade representou um significativo avanço social.

Todavia, o referido processo constituinte foi conformado por múltiplas contradições e tensões, as quais remetem a três circunstâncias fundamentais: a primeira, diz respeito aos embates antagônicos entre os setores da burguesia nacional e os movimentos de trabalhadores, pois cada segmento visava à articulação de suas pautas e interesses próprios⁸⁰; como segundo elemento contraditório, tem-se a existência de embates ideológicos entre as próprias elites políticas governamentais⁸¹;

⁷⁹ A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) teve seus trabalhos iniciados em 1º de fevereiro de 1987 e somente foi finalizada em 5 de outubro de 1988.

⁸⁰ Diniz (1999) aponta que o empresariado industrial adquiriu significativa presença política no período de 1985-1988, exercendo alto poder de influência no parlamento federal, ocupando cargos administrativos na cúpula estatal e, ademais, concorrendo a cargos eletivos. Segundo a referida autora, a participação de tal segmento empresarial na constituinte esteve direcionada, principalmente, à influência nas seguintes temáticas: ordem econômica; direitos trabalhistas; organização sindical. Diante do já apontado caráter organizativo da classe trabalhadora no período, é notório que houve embates entre os antagônicos interesses do capital e do trabalho na formulação do texto constitucional.

⁸¹ Ainda de acordo com Diniz (1999), o período também foi marcado pelo confronto entre as elites políticas em relação a como solucionar a crise econômica: se por mecanismos ortodoxos ou heterodoxos. O ministério do governo Sarney, por exemplo, era extremamente heterogêneo, chegando a ter, na

por fim, mas não menos importante, ressalta-se que, no cenário internacional, a correlação de forças da classe trabalhadora encontrava-se em um patamar extremamente desfavorável, fato este que estava diretamente relacionado à crise estrutural do capital, ao processo de mundialização, ao ressurgimento do capital portador de juros e à difusão dos pressupostos do arcabouço teórico neoliberal⁸². (DINIZ, 1999; CHESNAIS, 2005; BOSCHETTI, 2006; BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Desta maneira, apesar do forte caráter de organização dos setores populares durante a década de 1980, “a Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 141). A partir dessas considerações, é possível depreender que o Sistema de Seguridade Social elaborado em 1988⁸³ foi concebido sob um *contexto-sócio político* de lutas e antagonismos, o qual estava permeado pela crise econômica, por forte capacidade de mobilização da classe trabalhadora, pelas profundas contradições entre as forças sociais em movimento e, também, por um cenário externo dominado pela ofensiva reacionária da burguesia frente à crise estrutural do capital.

Isso posto, no que se refere especificamente à *organização do sistema*, um dos aspectos mais fundamentais do texto constitucional foi o conceito de seguridade social então adotado, o qual foi definido como um conjunto integrado de ações, do Estado e da sociedade⁸⁴, direcionadas a assegurar direitos relativos às

Fazenda, um economista ortodoxo como Francisco Dornelles e o empresário Dilson Funaro e, no Planejamento, o heterodoxo João Sayad, configurando, assim, a existência de duas orientações político-ideológicas distintas em relação aos mecanismos de combate à crise.

⁸² Tal conjuntura relacionada às condições contemporâneas da acumulação capitalista é de fundamental relevância para que se compreenda o contexto sócio-político no qual a contrarreforma é posta em marcha, e será abordada de modo mais aprofundado no próximo capítulo. Pelo momento, importa situar que o processo interno de redemocratização foi permeado por tais movimentos constitutivos do sistema do capital.

⁸³ Uma aprofundada abordagem a respeito dos debates constituintes que, entre os anos de 1986 e 1987, culminaram na formulação da Seguridade Social, pode ser encontrada em Boschetti (2006), Capítulo 5.

⁸⁴ Observa-se que o texto constitucional não atribui, em nenhum momento a reponsabilidade *exclusiva* do poder público na organização da Seguridade. Com efeito, a possibilidade de oferta de ações por parte da “sociedade” abriria espaço para a mercadorização da oferta de serviços de saúde, assistência e previdência. No caso da saúde e da assistência, isto se deu, durante a década de 1990, pela proliferação das diversas espécies de entidades “sem fins lucrativos”, tais como as entidades filantrópicas, as organizações sociais (OSs) e organizações da sociedade civil de “interesse público” (OSCIPs), bem como a partir da disseminação dos planos de saúde ofertados pelas seguradoras privadas. No que toca à

políticas de previdência, saúde e assistência social. Nessa perspectiva, a Previdência Social se constituiu em um dos *pilares estruturais* do sistema de seguridade, e seria organizada sob a forma de um regime geral sob responsabilidade do poder público⁸⁵. Desta maneira, no âmbito da seguridade social, a política de previdência destinada aos *trabalhadores do setor privado*, foi estruturada em torno da criação do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), regulamentado pelo artigo 201 da Carta de 1988. (BRASIL, 2013).

A materialização de tal sistema estaria permeada por *princípios* que estabeleceram regras que, dentre outras, estavam relacionadas ao padrão de custeio, ao nível de abrangência do acesso, ao estabelecimento de uma magnitude mínima para os benefícios e à participação dos usuários na gestão do sistema. Tendo em perspectiva a trajetória da política de previdência social no Brasil, “essas mudanças permitiram atenuar as deficiências de natureza gerencial – até então existentes – e atenderam a históricas reivindicações das classes trabalhadoras”. (MOTA, 2015, p. 160).

Nessa perspectiva, um dos aspectos mais inovadores e relevantes do sistema diz respeito à sua estrutura de financiamento, a qual foi concebida em torno do princípio da *diversidade da base de financiamento*, de maneira que, além das contribuições sobre a folha de pagamento, as fontes de receita seriam provenientes de impostos e contribuições sociais (recursos fiscais) *especificamente* destinados a este fim e que deveriam, em última instância, compor um *único* orçamento. (SALVADOR, 2010c).

Baseada também no princípio da *equidade* na forma de participação no custeio, essa estrutura de financiamento é um elemento fulcral para a viabilização do sistema de Seguridade e, de acordo com Behring e Boschetti (2011), possui duas implicações fundamentais. A primeira é que as contribuições dos empregadores passavam a adquirir um caráter mais redistributivo e progressivo, pois deixariam de ter

previdência, isto ocorre por meio das empresas, com ou sem “finalidade lucrativa”, que ofertam os produtos financeiros que conformam a “previdência privada”.

⁸⁵ No plano institucional, isto foi concretizado em 1990, quando, por meio da Lei nº 8.029, de 12 de abril, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) foi transformado no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). (SILVA, 2012).

como base de cálculo apenas a folha de salários e passariam a incidir, também, sobre o faturamento e o lucro, o que compensaria eventuais reduções em decorrência da diminuição estrutural da mão-de-obra empregada⁸⁶ e dos elevados graus de informalidade do mercado de trabalho no país. A segunda implicação, de acordo com as referidas autoras, é que tal princípio de diversificação passava a tornar obrigatório que os entes governamentais federais, municipais e estaduais passassem a destinar parte de seus recursos fiscais ao orçamento da seguridade social. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Desta maneira, as receitas seriam provenientes de uma base de financiamento fundamentalmente diversificada, a qual abrangeria quatro fontes fundamentais, dentre outras: contribuições de empregadores, que incidiria sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; as contribuições dos trabalhadores; as receitas provenientes de concursos de prognósticos; contribuições que incidiriam sobre o importador de bens e serviços do exterior⁸⁷. (BRASIL, 2013). Todas essas receitas passaram a ser destinadas a um orçamento específico, denominado Orçamento da Seguridade Social (OSS), cuja finalidade principal “era constituir-se um espaço próprio e integrador das ações de previdência, saúde e assistência social, assegurando a apropriação dos recursos do orçamento fiscal”. (SALVADOR, 2010c, p.36).

Ainda no que diz respeito à diversificada estrutura de financiamento do Sistema, o parágrafo 3º, artigo 195 da Carta Constitucional também estabeleceu que as empresas em débito com a seguridade social, ficam impedidas de contratar com o poder público, nem dele receber benefícios fiscais ou creditícios. Constituindo-se, assim, um mecanismo punitivo às empresas às empresas que não honrassem seus compromissos com o sistema. (BRASIL, 2013).

⁸⁶ Oliveira e Teixeira (1985) apontam que, desde o começo da década de 1980, o fato de a contribuição dos empregadores ser baseada apenas na folha de pagamento foi objeto de debate público em decorrência das relações estruturais entre tal espécie de contribuição e o mercado de trabalho. Assim, a proposta de contribuições sobre o lucro e o faturamento dos empregadores emergiu de tal debate público surgido no começo da década de 1980, pois “com a tendência das economias industrializadas a substituir trabalho por tecnologia [capital variável por capital constante], aumentando a produtividade [a intensidade da extração da mais-valia], a contribuição empresarial baseada na folha salarial, além de penalizar as empresas de pequeno e médio porte, absorvedoras de mão-de-obra, tende a diminuir relativamente diante do faturamento da empresa”. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 279).

⁸⁷ Esta contribuição por parte dos agentes importadores foi inserida no texto constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. (SILVA, 2012).

No que diz respeito à gestão dos recursos e da política de seguridade como um todo, foi previsto que a administração teria *caráter democrático e descentralizado*, mediante a conformação de órgãos colegiados que teriam gestão quadripartite, da qual participariam trabalhadores, empregadores, aposentados e o governo. (BRASIL, 2013). No entanto, Behring e Boschetti (2011) apontam que a adoção de tal princípio não estava baseada na concepção de que trabalhadores e empregadores deveriam participar diretamente da administração dos órgãos públicos responsáveis pela operacionalização da política de seguridade, haja vista que tal responsabilidade continuaria a ser do Estado⁸⁸.

Quanto à dimensão e magnitude dos benefícios e serviços ofertados, o texto constitucional estabeleceu que a seguridade seria orientada pelos seguintes princípios: uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; irredutibilidade do valor dos benefícios; universalidade da cobertura e do atendimento; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços. (BRASIL, 2013). De acordo com a análise de Behring e Boschetti (2011), estes dois últimos princípios tinham limitações, haja vista que a universalidade da cobertura não estava necessariamente vinculada à garantia de direitos iguais a todos os cidadãos e pressupunha diferenciações de acesso a cada ação da seguridade, pois a saúde seria assegurada como um direito universal, a assistência seria direcionada a quem dela necessitasse e o acesso à previdência social estaria submetido à lógica contributiva do seguro. No que tange ao princípio da seletividade e distributividade, este possuía uma clara tensão com o primado da universalidade, pois permitiu tornar seletivos os benefícios e serviços ofertados no âmbito das ações de assistência e saúde. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

À luz dos *dilemas* que constituíram o desenvolvimento da política de previdência social no país, conforme demonstrado nas seções anteriores deste Capítulo, é notório que o estabelecimento de tal sistema de seguridade e dos princípios acima apontados representou inovações significativas para a abrangência da proteção previdenciária no país, principalmente em decorrência dos seguintes aspectos: a

⁸⁸ De acordo com Silva (2012, p. 312), “a política de previdência social é uma das políticas sociais mais resistentes ao controle democrático da sociedade”.

diversificada estrutura de financiamento estabelecida, que passava a onerar os empregadores a partir de seu faturamento e lucro, contrapondo-se à histórica tendência de vinculação entre as receitas previdenciárias e a dinâmica do mercado de trabalho; a *uniformização e equivalência entre benefícios urbanos e rurais*, significando uma ruptura com a histórica tendência de subalternidade da proteção previdenciária dos trabalhadores rurais em relação aos do setor urbano; o estabelecimento da *irredutibilidade do valor dos benefícios*, por meio da qual preconizou-se que nenhum benefício que substituísse a renda do trabalho seria menor do que o salário mínimo nacional e que este seria monetariamente corrigido frente às pressões inflacionárias, garantindo um patamar de cobertura que visava à manutenção do poder de compra e do padrão de vida do trabalhador.

Sob esse cenário, infere-se a existência de um movimento essencialmente *reformista* na cobertura previdenciária ali estruturada. Ocorre que as tensões e contradições entre as forças sociais progressistas e conservadoras⁸⁹ que atuaram na formulação da “liberal-democrática-universalista” Constituição Federal de 1988 (FALEIROS, 2009), culminaram na manifestação de limitações e paradoxos estruturais na configuração do sistema de seguridade social em tela. (BOSCHETTI, 2006; SALVADOR, 2010c; SILVA, 2012).

Em consonância com a análise desenvolvida por Boschetti (2006), a maior expressão das referidas limitações diz respeito ao fato de que o modelo de Seguridade Social consagrado em 1988 caracterizava-se por uma *orientação híbrida* entre as lógicas do seguro bismarckiano e a lógica assistencial beveridgiana, em um contexto conformado pelas seguintes tendências: predomínio da lógica do seguro em relação aos benefícios previdenciários⁹⁰, isto é, aqueles referentes à substituição da renda do

⁸⁹ A maior expressão da atuação das forças conservadoras e reacionárias na Constituinte da década de 1980 foi a formação do bloco parlamentar denominado “Centrão”, o qual era composto por diversos parlamentares de centro-direita e “assumiu expressa postura de votar contra os dispositivos que não correspondessem aos interesses do governo e das forças de direita”. (BOSCHETTI, 2006, p. 168). Conforme apontado por Boschetti (2006), a seguridade social foi produto de um grande acordo, por meio do qual foi feita a fusão entre propostas progressistas, provenientes da Comissão de Sistematização, e de proposições conservadoras, oriundas do Centrão. Uma análise detalhada deste processo pode ser encontrado em Boschetti (2006, capítulo V).

⁹⁰ Segundo Boschetti (2006), a prevalência da lógica do seguro para acesso a benefícios previdenciários, bem como a *possibilidade de exploração da previdência por entidades privadas* teve sua origem em

trabalho, tais como aposentadorias e pensões; caráter universal da oferta e acesso aos serviços de saúde; ênfase na seletividade como condição de acesso à política de assistência social, a qual estaria direcionada ao atendimento dos mais pobres e dos incapacitados para o trabalho. (BOSCHETTI, 2006).

Como efeito deste caráter híbrido da seguridade, de acordo com Silva (2012), a proteção social estruturada em 1988 foi composta por benefícios que possuíam as seguintes orientações: *benefícios articulados sob a lógica contributiva do seguro social*, abrangendo aposentadorias, pensão por morte, auxílio-doença, seguro contra acidente de trabalho; *benefícios de natureza mista*, que combinariam as lógicas do seguro e da assistência, marcados pela eventualidade da concessão, tais como o auxílio-natalidade, o auxílio-funeral e auxílios pecuniários aos dependentes de segurados de baixa renda; *benefícios de prestação continuada*, cujo acesso tinha regras mais flexíveis quanto ao tempo de trabalho e contribuições, tal como a Renda Mensal Vitalícia (RMV) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC); benefícios destinados a trabalhadores rurais e pescadores artesanais; assistência à saúde aos segurados e seus dependentes⁹¹. (SILVA, 2012).

Diante desse cenário, a contribuição para a previdência social tornou-se, por um lado, obrigatória para todos aqueles que exerciam atividade laborativa e, por outro, facultativa àqueles que não estavam inseridos no mercado de trabalho, mas desejavam estar inseridos no sistema. Com isso, nos termos expostos por Boschetti (2006), no caso dos benefícios de substituição de renda, o princípio da universalidade se constituiu na passagem do direito derivado do exercício de um trabalho assalariado para o *direito decorrente de uma contribuição efetuada*: “na prática, essas mudanças significam a extensão do sistema de seguros a todos os trabalhadores, inseridos ou não

projeto de seguridade articulado pelos parlamentares do “Centrão”: “as modificações mais tocantes à previdência atingiam diretamente a filosofia do modelo de previdência social. Elas estabeleciam claramente que a previdência seria garantida apenas mediante contribuição prévia, reforçando a lógica do seguro. [...] O projeto também incluiu um artigo propondo a instituição de planos facultativos de previdência. Esse artigo, associado ao princípio da seletividade, abria a possibilidade de reduzir a previdência pública a um sistema básico, complementado por sistemas privados”. (BOSCHETTI, 2006, p. 172).

⁹¹ Diversos desses benefícios seriam extintos ou teriam seu acesso extremamente restringido pelo processo de contrarreforma em curso, conforme será abordado na seção 4.4 do Capítulo 4 desta dissertação.

no sistema produtivo, sem que se rompesse, porém, com a lógica contributiva”. (BOSCHETTI, 2006, p. 162).

Mantinha-se, assim, a orientação do seguro bismarckiano no sentido de que a cobertura previdenciária estava relacionada à proteção de um risco social. Ademais, para além do estabelecimento da existência de contribuições prévias para acesso a benefícios previdenciários (tais como aposentadorias e pensões, o auxílio doença e o seguro-desemprego) a dimensão e a magnitude destes, especialmente das aposentadorias, tinha direta *proporcionalidade* com o número e o valor das contribuições diretas. (BOSCHETTI, 2006),

Tem-se, portanto, um contexto de manutenção da lógica do seguro para acesso a benefícios previdenciários, o que se refletiu em extremo prejuízo ao princípio da *equidade* na participação do custeio da seguridade, pois a principal fonte de financiamento dos benefícios essencialmente previdenciários continuava a ter sua origem nas contribuições de trabalhadores e empregadores, ou seja, permaneceu necessariamente articulada à *dinâmica do mercado de trabalho*, mantendo-se a histórica tendência de onerar fundamentalmente os trabalhadores:

Essa base de custeio não atende plenamente ao objetivo da equidade e tem caráter regressivo. Quando o acesso ao benefício depende da contribuição (por exemplo, na previdência social), uma parcela significativa de pessoas fica excluída do sistema, além de a contribuição dos trabalhadores ser regressiva, pois os trabalhadores de menor renda têm uma contribuição proporcionalmente maior que aqueles de renda mais elevada. Já as contribuições dos empregadores, em geral, são repassadas aos preços de produtos e serviços, onerando toda a coletividade. (SALVADOR, 2010c, p. 41).

Nessas condições, a política de previdência, como um dos pilares do sistema de seguridade estruturado em 1988, apresentou inovações e limitações, pois, ao mesmo tempo em que foram estabelecidos princípios fundamentais, que permitem que nela se identifique um caráter progressista e verdadeiramente reformista⁹², os quais

⁹² A partir dos princípios básicos estabelecidos para política de previdência social estruturada no âmbito da seguridade, principalmente a estrutura de financiamento, Silva (2012) desenvolve o argumento de que a previdência social no Brasil pode ser concebida como um contrato social, nos termos da teoria de Rousseau (1712-1778). Reconhecendo os limites estruturais das políticas sociais no sistema burguês, a

foram fundamentais para apresentar soluções a diversos dos históricos dilemas da cobertura previdenciária no Brasil, também manteve, em seu arcabouço, aspectos constitutivos da trajetória de tal política no país, principalmente por meio da manutenção da lógica do seguro contributivo como condicionante de acesso e determinante na magnitude e dimensão dos benefícios de substituição de renda.

É, pois, a permanência da exigência de contribuições prévias que constitui o epicentro dos desafios à universalização da proteção previdenciária sob os marcos da política de previdência estruturada no âmbito da seguridade social, pois tal condicionalidade se reflete no fato de que, para adquirir a qualidade de segurado, o trabalhador deve ter *capacidade contributiva*. (SILVA, 2012).

De acordo com Silva (2012), o fato de o sistema de previdência estruturado no âmbito da seguridade social exigir a realização de contribuições prévias por parte do trabalhadores faz com que a magnitude da massa segurada seja sistematicamente correlacionada à dinâmica da organização do emprego no país. Assim, a referida autora identifica, na cena contemporânea, uma série de determinações relacionadas ao trabalho que constituem-se em desafios à universalização da cobertura previdenciária, haja vista reduzirem a capacidade contributiva dos trabalhadores. Dentre eles, é possível mencionar os seguintes: a generalização do desemprego estrutural prolongado e a multiplicação dos vínculos precários de trabalho, tais como terceirizados, temporários e subempregados; a expansão dos vínculos informais e as estratégias informais de enfrentá-los, tais como os empreendimentos de “economia solidária”; a grande rotatividade no emprego, associada ao maciço número de contratações com renda mensal de até dois salários mínimos; a redução da capacidade de resistência e pressão do movimento sindical; o precoce ingresso dos mais pobres no mercado de trabalho, especialmente em vínculos precários e submetidos ao alto nível de rotatividade; a financeirização do capital; dentre outros. (SILVA, 2012).

referida autora defende que a concepção da previdência como um contrato social, desde que baseada em princípios radicalmente democráticos e desde que existam condições políticas e econômicas favoráveis, pode se constituir como uma referência transitória para a luta política dos trabalhadores rumo a uma sociedade socialista. (SILVA, 2012).

A visualização desses desafios pode ser observada a partir dos dados constantes da Tabela 3, a qual aponta a relação proporcional da população ocupada em qualquer trabalho por contribuição para instituto de previdência, em relação à População Economicamente Ativa (PEA) Ocupada para o período de 1990 a 2014, isto é, o período de operacionalização da seguridade social.

Os dados evidenciam que o percentual da população ocupada que possuía vínculo com regimes de previdência cresceu de 50,08% no ano de 1990 para 61,17% em 2014. Observa-se que até o ano de 2005 (47,40%), a relação entre as duas variáveis esteve em um patamar menor do que aquele atingido no ano de 1990, o que reflete a queda no quantitativo de trabalhadores com capacidade contributiva no período, certamente resultante das políticas econômicas ortodoxas adotadas no contexto da inserção do Brasil na mundialização do capital, bem como das características relativas à organização do trabalho, as quais restringiram a capacidade contributiva dos trabalhadores, conforme mencionado anteriormente.

Ademais, a Tabela 3 também indica um forte crescimento do número de contribuintes entre os anos de 2009 a 2014, o que permite inferir que houve aumento de vínculos formais, fato este diretamente relacionado ao impulso que o mercado de trabalho ganhou nestes anos. Verifica-se, também, que o ritmo de crescimento da população ocupada girou em torno de 60% nos anos em análise, enquanto o ritmo de expansão dos contribuintes chegou a quase 49%, o que indica que parte do incremento na população ocupada deixou de ser inserida em regimes de previdência.

Tem-se, portanto, que no ano de 2014, 61,17% da população ocupada estava contribuindo para um regime de previdência. Este dado deve ser observado com cautela, pois, conforme apontam Silva (2012) e a Anfip (2016), a população ocupada, em termos metodológicos, *não* inclui segmentos da massa trabalhadora que, por desalento, sequer procuram ocupação, resultando na circunstância de que contingentes significativos de trabalhadores estão fora deste universo. Dessa maneira, se os dados da Tabela 3 indicam que 61,17% dos trabalhadores ocupados contribuíram para algum regime previdenciário e que quase 40% estão excluídos da cobertura, no mesmo passo, esconde-se o quantitativo de trabalhadores que sequer são computados nas pesquisas como inseridos na população ocupada.

Tabela 3

População ocupada em qualquer trabalho, por contribuição para instituto de previdência, versus PEA Ocupada (1990 a 2014)

	Contribuintes a institutos de previdência, em qualquer trabalho (A)	PEA Ocupada** (B)	% (A)/(B)
1990	31.101.186	62.100.499	50,08%
1995	29.988.615	69.628.608	43,07%
2001	34.490.500	75.458.172	45,70%
2005	41.287.747	87.089.976	47,40%
2009	49.628.000	92.689.000	53,54%
2012	56.562.000	94.713.000	59,72%
2014	60.834.000	99.448.000	61,17%
% Crescimento	48,87%	60,14%	-

Fonte: Anuários Estatísticos do Brasil (1992; 1996; 2002; 2006; 2011; 2014; 2015). Inclui pessoas de 10 anos ou mais de idade, por contribuição, para qualquer instituto de previdência. PEA Ocupada: Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência. Disponível em: www.biblioteca.ibge.gov.br. Acesso em: 15/10/2016. Elaboração própria

Fica, portanto, evidente que a política de previdência ofertada aos trabalhadores do setor privado, no âmbito do sistema de seguridade social, representou avanços, desafios, tensões e contradições. A diversidade do financiamento, o fim das disparidades entre benefícios do setor urbano e rural e o estabelecimento de um patamar mínimo para o valor dos benefícios foram significativos avanços, porém, a manutenção da lógica do seguro bismarckiano tornou a proteção previdenciária extremamente vulnerável aos efeitos que os movimentos do capital na organização do trabalho. (BOSCHETTI, 2006; SILVA, 2012).

Postas essas considerações, é fundamental abordar a forma como os diferentes setores da classe trabalhadora tiveram sua proteção previdenciária estruturada a partir da Constituição de 1988. Nesses termos, é relevante que se destaque que a referida Carta estabeleceu duas espécies de regimes, os quais são independentes entre si, tanto na estrutura de financiamento, quanto no que tange às

regras de acesso e à dimensão e magnitude dos serviços e benefícios ofertados: o primeiro foi o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), constante do artigo 201⁹³ do texto magno, constitutivo do sistema de Seguridade e financiado pelas contribuições dos segurados e outras fontes que compõem o Orçamento da Seguridade Social (OSS); o segundo tipo de regime diz respeito aos regimes próprios de servidores públicos civis e militares dos entes federativos (RPPS), estes financiados pelas contribuições dos segurados e pelos Orçamentos Fiscais da respectivas esferas federativas e regulamentados pelo artigo 40⁹⁴ da Constituição.

Em linhas gerais, essa conjuntura indica que, nos marcos da Constituição, eliminou-se a histórica segregação entre categorias profissionais do setor privado, de maneira que todos esses trabalhadores passaram a estar inseridos no mesmo regime: o RGPS. Por outro lado, a estruturação em regimes distintos aponta que manteve-se a histórica segregação entre a política de previdência ofertada a trabalhadores do setor público civis e militares em relação à do setor privado, materializando regimes com regras e benefícios distintos entre si⁹⁵.

Um aspecto que tanto o RGPS e o RPPS de servidores públicos civis possuem em comum, é que ambos são estruturados em torno do regime financeiro utilizado na dinâmica de pagamento de benefícios é o de *repartição simples*, o qual se caracteriza pelo fato de que, em cada período, “as contribuições arrecadadas no ano são usadas para pagar os benefícios do mesmo ano”. (ANFIP, 2011, p. 17). Trata-se do que geralmente se denomina “regime orçamentário”, haja vista que as receitas arrecadadas possuem como finalidade o pagamento de benefícios.

Posto isso, uma outra questão a ser apontada acerca das tensões em torno da seguridade social estruturada em 1988 diz respeito ao complexo, árido e hostil

⁹³ Componente do Capítulo II – Da Seguridade Social; Título VIII – Da Ordem Social.

⁹⁴ Componente da Seção II – Dos Servidores Públicos; Capítulo VII – Da Administração Pública; Título III – Da Organização do Estado.

⁹⁵ Nos marcos da pesquisa aqui realizada, essa é uma circunstância fundamental a ser destacada, pois, de acordo com Silva (2015), uma das peculiaridades da contrarreforma está, exatamente, na eliminação desta segregação entre servidores públicos civis e trabalhadores do setor privado, conformando um processo de *homogeneização rebaixada* da proteção previdenciária ofertada a ambos os setores, submetendo as duas categorias – com a conveniente exceção dos militares - a restrições nas regras de acesso, reduzindo a magnitude dos benefícios ofertados e, em última instância, induzindo a adesão aos fundos de “previdência privada”, conforme será abordado nos próximos capítulos.

contexto de implementação (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Isto está diretamente relacionado ao fato de que, ao mesmo tempo que a Constituição estava aqui sendo promulgada, o mundo do capital vivia a expansão dos postulados neoliberais, difundidos a partir do Consenso de Washington⁹⁶. Desta maneira, “sob o impacto da nova conjuntura, entre 1991 e 1993, a Constituição recém-aprovada é repudiada, estigmatizada⁹⁷ como símbolo do atraso em face da modernidade, esta representada pela vitória da agenda neoliberal”. (DINIZ, 1999, p. 118).

No mesmo sentido, Salvador (2010) também aponta as dificuldades de implementação da seguridade social e, especialmente de seu financiamento, sob o contexto de difusão das proposições neoliberais:

A implementação do conceito de seguridade social, previsto no artigo 194 da CF, já seria um enorme desafio em condições mais favoráveis aos movimentos dos trabalhadores e da sociedade organizada. A situação vai se tornar desfavorável aos defensores dos direitos sociais a partir da década de 1990 com uma nova hegemonia neoliberal. (SALVADOR, 2010, p. 37).

Sob tal contexto, a (não) execução do Orçamento da Seguridade Social (OSS) se converterá em um dos principais instrumentos de (não) implementação da Seguridade em seu conceito como um sistema que articula ações de previdência, saúde e assistência, haja vista que o financiamento do referido sistema sofrerá um

⁹⁶ Trata-se de uma lista de dez propostas, de caráter neoliberal, proposto pelo economista inglês John Williamson em 1989, as quais foram estabelecidas pelo Fundo Monetário Nacional (FMI) e pelo Banco Mundial como medidas condicionantes a serem implementadas pelos países periféricos, principalmente latino-americanos, em troca de empréstimos. Segundo Williamson (2003), os dez “mandamentos” por ele propostos podem ser resumidos nos seguintes postulados: disciplina fiscal com vistas a alcançar um déficit em um patamar razoável que não ameaçasse a inflação; redirecionamento dos gastos públicos de áreas politicamente sensíveis para áreas com elevado retorno econômico e que proporcionassem aumento da distribuição de renda; reforma tributária para aumentar a base fiscal e cortar taxas marginais; liberalização financeira, com fins de proporcionar ambiente favorável para taxas de juros determinadas pelo mercado; taxas de câmbio competitivas para induzir um rápido crescimento das exportações; abertura comercial; abertura ao Investimento Externo Direto (IED); privatizações de empresas estatais; desregulação para garantir competitividade; consolidação de um sistema legal que assegurasse os direitos de propriedade

⁹⁷ Não se deve olvidar que José Sarney, então Presidente da República, em uma coletiva de imprensa no ano de 1987, isto é, quando a constituição ainda estava sendo elaborada, afirmou que “A Constituição que está sendo esboçada a partir do texto produzido pela Comissão de Sistematização ameaça tornar o País ingovernável”. Ver: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/133954/Nov_87%20-%200565.pdf?sequence=3. Acesso em: 24/10/2016.

fracionamento, em que a previdência é custeada pelas contribuições de trabalhadores e empregadores, e as contribuições sociais (incidentes sobre lucro, faturamento e movimentação financeira) passam a ser direcionadas às políticas de saúde e assistência. (SALVADOR, 2010c). Em última instância, a (não) implementação da Seguridade e de seu orçamento constituir-se-á em um dos mecanismos utilizados para pôr em marcha a contrarreforma dos regimes públicos de previdência, conforme será abordado no Capítulo 4 desta dissertação.

Dessas questões, infere-se que o contexto de (não) execução da seguridade social, da forma como foi concebida será conformado pelo descumprimento da legislação por aquele que deveria executá-lo: o Estado brasileiro. Trata-se, aqui, da reiteração de um dos dilemas constitutivos do desenvolvimento da política de previdência observados nas seções anteriores deste capítulo, qual seja, o famigerado descumprimento da legislação por parte do Estado burguês.

Mesmo sob a conjuntura de todas essas tensões e contradições, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) tem um amplo e significativo impacto social, econômico e político no Brasil. De acordo com o Boletim Estatístico de Previdência Social de julho de 2016, o sistema emitiu, em todas as unidades da federação, mais de 33 milhões de benefícios, entre os diversos tipos de aposentadorias urbanas e rurais, pensões e auxílios ofertados, e, ademais, possuía uma quantidade de contribuintes ativos que totalizava mais de 54 milhões de pessoas, entre empregados, contribuintes individuais, trabalhadores domésticos, facultativos e segurados especiais. (BRASIL, 2016).

Além de tal capacidade de abrangência, tanto o regime geral quanto os regimes próprios de previdência estruturados na Constituição Federal de 1988, mobilizam *amplas massas monetárias* e, com efeito, possuem relativo peso proporcional nas despesas da União. Com fins de demonstrar empiricamente esta circunstância, a Tabela 4 contém dados referentes aos montantes dispendidos com pagamentos de benefícios previdenciários urbanos, rurais, dos servidores públicos civis e dos militares para o período de 2001 a 2015.

Em primeiro lugar, os dados demonstram que, dentre todas as despesas com pagamento de benefícios previdenciários, os benefícios urbanos respondem pela

maior parcela proporcional, representando mais de 60% das despesas no período em epígrafe, o que mostra a grande capacidade de abrangência e de mobilização de recursos financeiros do RGPS. Houve, porém, queda dessa participação percentual dos benefícios previdenciários urbanos nas despesas previdenciárias, tendo a referida proporção partido de 70,07% em 2001 e atingido a marca de 62,13% no exercício de 2015.

Nota-se que, em 2001, os benefícios rurais representavam a menor participação percentual nas despesas (4,26%), o que foi alterado na trajetória do período, pois estes, em 2015, passaram a representar o segundo maior volume de despesas previdenciárias (18,43%), apontando para uma aparente tendência de ampliação do acesso aos benefícios por parte dos trabalhadores do campo. No caso do pagamento das aposentadorias e pensões dos servidores civis, cujo volume de despesas representava o segundo maior percentual em 2001 (14,55%), ocorreu o declínio em participação percentual em 2015 (12,41%), configurando uma leve tendência de queda. No caso das aposentadorias e pensões pagas no regime próprio dos militares da União, observa-se uma tendência de queda de sua participação relativa no total das despesas, partindo de 11,12% em 2001 para 7,03% em 2015.

Tendo como parâmetro de análise a totalidade das despesas da União e o total das despesas com pagamento de benefícios de caráter previdenciário, verifica-se que houve um ligeiro aumento da participação percentual, a qual partiu de 27,62% em 2001 para representar 29,49% das despesas totais do governo federal em 2015. Em linhas gerais, durante todo o período em análise, verifica-se que a dimensão das despesas previdenciárias no orçamento da União correspondeu a pouco menos de um terço.

Tabela 4

Ações orçamentárias da União com pagamento de benefícios previdenciários - RGPS e RPPS (2001-2015)

(Em R\$ Bilhões de Setembro de 2016)

Ação Orçamentária	2001*	%	2005	%	2010	%	2015	%
Benefícios previdenciários urbanos	210,19	70,07	213,4	63,38	256,66	60,80	331,01	62,13
Benefícios previdenciários rurais	12,79	4,26	52,80	15,68	75,02	17,77	98,21	18,43
Pagamento de aposentadorias e pensões dos servidores públicos civis federais	43,64	14,55	42,46	12,61	54,10	12,82	66,12	12,41
Pagamento de aposentadorias e pensões – Militares das Forças Armadas	33,34	11,12	27,98	8,31	36,33	8,6	37,45	7,03
Total com pagamento de benefícios previdenciários (A)	299,95	100	336,70	100	422,11	100	532,79	100
Despesas totais da União (B)	1.086,10	-	1.120,22	-	1.525,10	-	1.806,56	-
(A)/(B) %	27,62%		30,06%		27,68%		29,49%	

Fonte: Siga Brasil. Benefícios previdenciários urbanos: inclui aposentadorias, pensões, auxílio-doença, salário-maternidade. Os dados referentes aos benefícios rurais do ano de 2001 diz respeito apenas às aposentadorias, haja vista que os outros auxílios e benefícios concedidos aos rurais estão agregados aos dados urbanos na LOA de 2001. Utilizou-se o IGP-DI como deflator. Elaboração própria.

Observa-se, portanto, que os regimes públicos de previdência social instituídos pela Constituição Federal de 1988 mobilizam amplas massas monetárias no orçamento da União, as quais representam, em conjunto, relevante parcela do fundo público. Em última instância, o movimento de contrarreforma dos regimes de trabalhadores do setor privado e dos servidores públicos civis – ou seja, com exceção dos militares - sob os marcos do árido predomínio dos postulados neoliberais,

representará uma ofensiva reacionária do capital no sentido de reduzir a parcela do fundo público direcionada à proteção previdenciária ofertada por tais regimes. Nesse contexto, tanto o regime próprio dos servidores civis quanto o regime geral dos trabalhadores do setor privado sofrerão eminentes ataques nas suas estruturas de receitas e despesas, os quais, conforme será abordado mais adiante neste trabalho, têm a dupla intenção de reduzir a dimensão dos gastos estatais com estes regimes, direcionando-os ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública e, ao mesmo tempo, induzem a adesão de parcelas da classe trabalhadora a produtos financeiros como a “previdência privada”.

Em síntese, este capítulo esteve direcionado à abordagem da trajetória da proteção previdenciária no Brasil durante o século XX, da qual foi possível apreender suas características constitutivas e seus dilemas, do quais destaca-se o caráter segregado e de baixo grau de abrangência que a política de previdência social adquiriu ao longo do tempo, o que estava fundamentalmente relacionado à condição estrutural do trabalho assalariado na sociedade capitalista periférica aqui instituída.

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu arcabouço importantes inovações para a proteção social, tal como o conceito de um Sistema de Seguridade Social baseado na diversificação do financiamento e, no caso da política de previdência social, a equiparação entre trabalhadores urbanos e rurais e o estabelecimento de um patamar mínimo para os benefícios. No entanto, a proteção previdenciária ali prevista também estava repleta de limitações, especialmente pela manutenção da lógica do seguro contributivo como condição de acesso a benefícios.

Em que pese suas contradições, limitações e paradoxos, o arcabouço de proteção previdenciária instituído na carta constitucional tem amplo impacto na realidade social brasileira, tendo sido produto de lutas sociais da classe trabalhadora do país por um mínimo de proteção contra a exploração a que está submetida nesta sociedade de não generalização – respeitados seus limites - dos vínculos salariais formais. Tal sentido de lutas e conquistas seria deliberadamente convertido em *derrota* pelo processo de contrarreforma dos regimes públicos de previdência social de trabalhadores do setor privado e dos servidores públicos civis, pois,

[...] a previdência pública universal é tanto uma construção de uma época de ascensão da organização e da luta da classe trabalhadora como o primado das contra-reformas previdenciárias e a regressão dos direitos ao minimalismo liberalconservador o é uma contundente afirmação de um momento de derrota do trabalho na luta contra o capital no qual a lógica da previdência transmuta-se da solidariedade para ato individual, da partilha à mercantilização. (GRANEMANN, 2006, p. 90).

É, portanto, sob um contexto de derrota da classe trabalhadora que deve ser compreendido o processo de contrarreforma em curso, o qual possui como uma de suas principais tendências a precarização unificada da proteção previdenciária de servidores públicos civis e trabalhadores do setor privado, conforme aponta Silva (2015). Este movimento possui, em seu epicentro, relações intrínsecas com as *particularidades do desenvolvimento do capital portador de juros e do capital fictício* nas condições contemporâneas da acumulação capitalista, conjuntura que será objeto de análise da próxima parte deste trabalho.

PARTE II

CONTRARREFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL SOB A ÉGIDE DO CAPITAL PORTADOR DE JUROS

CAPÍTULO 3

CAPITAL PORTADOR DE JUROS, MUNDIALIZAÇÃO E CRISE DO CAPITAL: FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA CONTRARREFORMA

Esta segunda parte do trabalho está dedicada à abordagem específica do processo em curso de contrarreforma dos regimes públicos de previdência social de trabalhadores do setor privado e de servidores públicos civis, conforme estruturados na Constituição Federal de 1988. Isto será feito a partir do aprofundamento teórico acerca das determinações constitutivas do modo de produção capitalista na contemporaneidade, da demonstração dos mecanismos utilizados para pôr em marcha a contrarreforma, bem como das interrelações deste processo com a proliferação monetária da “previdência privada” no Brasil.

Especificamente, este terceiro capítulo está direcionado ao estudo do processo de contrarreforma na perspectiva da totalidade, o que exige que se faça um aprofundamento teórico acerca das determinações constitutivas da acumulação no capitalismo contemporâneo, considerando-se a categoria marxiana capital portador de juros, o processo de mundialização financeira e a crise estrutural do capital.

Para exposição desta abordagem, este capítulo foi dividido em quatro seções: a primeira contém fundamentos teóricos acerca do capital portador de juros e do capital fictício; a segunda problematiza o lugar dos fundos de pensão nos marcos do processo de mundialização; na terceira seção apresenta-se abordagem acerca da crise estrutural do capital e o caráter reacionário da ofensiva burguesa; por fim, a quarta seção destina-se ao delineamento das particularidades do capital portador de juros no capitalismo contemporâneo.

3.1 Fundamentos teóricos acerca do capital portador de juros e do capital fictício⁹⁸

De acordo com Marx (1983), os pressupostos históricos sob os quais o capital surge são a produção e a circulação desenvolvida de mercadorias. O produto de tal circulação é o dinheiro, o qual constitui-se na primeira forma de aparição do capital. Desta forma, segundo o autor, a fórmula geral do capital baseia-se em um movimento de *circulação*, no qual o dinheiro constitui o ponto de partida (D) e o ponto de chegada (D'), mediado em seu transcurso global pela mercadoria (M). Assim, a forma completa desse processo pode ser representada pela formulação $D - M - D'$, onde o dinheiro originalmente adicionado, não somente se mantém no processo de circulação, como também sofre uma alteração na grandeza de seu valor a partir do acréscimo de um *incremento*. Este incremento representa um excedente sobre o valor original do dinheiro e constitui-se, em última instância, na *mais-valia* realizada pelo capital a partir da exploração da força de trabalho. Tem-se, assim, um movimento no qual o dinheiro, acrescido de mais-valia, sofre um processo de *valorização*, que, em última instância, é reponsável por transformá-lo em capital. (MARX, 1983).

Isso posto, cumpre esclarecer que, no plano teórico marxiano, os estudos especificamente relacionados ao capital portador de juros e ao capital fictício encontram-se no Livro III⁹⁹, Seção V¹⁰⁰, de *O' Capital*. Em tal obra, Marx (1985a;

⁹⁸ É relevante destacar que, diante da complexidade e do grau de profundidade teórica que o tema exige, não pretende-se, na presente pesquisa, desenvolver uma abordagem detalhada a respeito da temática, mas sim, apresentar, de forma sintética, aspectos gerais apresentados por Marx (1985a; 1985b) e alguns autores marxistas com fins de que se possa compreender algumas de suas particularidades nos marcos das condições contemporâneas da acumulação capitalista.

⁹⁹ O Livro Terceiro de *O Capital* é repleto de peculiaridades. Em primeiro lugar, porque os escritos de Marx, editados por Friedrich Engels apresentaram dificuldades de ordem técnica que, associados a outros obstáculos, dificultaram a conclusão do livro: “das dificuldades que exatamente essas seções mais importantes do todo me trariam, eu não tinha nenhuma noção, tampouco dos demais obstáculos que tanto retardaram a conclusão do livro”. (ENGELS, 1985, p. 5). Em segundo lugar, as traduções brasileiras do referido Livro Terceiro apresentam diferenciações a respeito das denominações dos capítulos do Volume V. Além disso, de acordo com Harvey (2014), o Livro III de *O Capital* foi “penosamente” reconstituído por Friedrich Engels a partir dos manuscritos deixados por Marx. O autor, no entanto, aponta alguns problemas com a edição feita por Engels: “se, por um lado, a maioria de nós reconheceria seu enorme esforço para se manter fiel à intenção de Marx, estudos subsequentes dos manuscritos originais indicam que nem todas as escolhas de Engels foram acertadas. Foi ele, por exemplo, quem criou as divisões e subdivisões dos capítulos a partir de um manuscrito contínuo”. (HARVEY, 2014, p. 167). Em que pese estas circunstâncias, o Livro III da obra máxima marxiana oferece aportes teóricos de

1985b), aprofunda sua análise a respeito do processo global de produção capitalista e identifica a existência de formas autônomas e diferenciadas do capital: capital-monetário; capital-mercadoria; e capital-produtivo.

Carcanholo e Nakatani (1999) expõem que a análise marxiana acerca da circulação do capital estrutura-se em torno das funções que as diversas formas de capital assumem ao longo das metamorfoses ocorridas no ciclo do valor. Assim, o movimento de circulação pode ser resumido da seguinte forma: $D - M \dots (p) \dots M' - D'$, fórmula na qual “D” corresponde ao capital-dinheiro, “(p)” diz respeito ao capital produtivo, isto é, à massa de meios de produção e de força de trabalho, e “M” se refere ao capital-mercadoria. Neste processo, o capital-mercadoria tende a converter-se em capital-comercial, o capital-dinheiro em capital portador de juros e o capital produtivo em capital produtivo¹⁰¹. (CARCANHOLO; NAKATANI, 1999).

Nesse nível de abordagem, Mendes (2012) destaca que a análise marxiana inicia-se a partir do pressuposto de que, sob a perspectiva do capital industrial, todas as funções do capital seriam exercidas pelo mesmo capitalista. Ocorre que com a divisão do trabalho entre os capitalistas, o capital passaria a adquirir formas e funções autônomas:

Em um primeiro momento, Marx se refere ao conceito de capital industrial como se todas as funções fossem cumpridas pelo mesmo capitalista, empresário. Logo, em seguida, comenta que as diferentes formas de função criam autonomia, em virtude da divisão social das tarefas entre os capitalistas. Pode-se aqui entender que as funções do capital-dinheiro [ou monetário], do capital-produtivo e do capital-mercadoria podem ser realizadas por empresas distintas, especializadas. É nesse sentido que Marx argumenta que quando uma forma de função do capital industrial ganha autonomia, ela se transforma de forma de

grande relevância para o estudo das diversas formas de capital. No presente trabalho, utilizou-se a edição da Abril Cultural, de 1985. Para uma abordagem mais profunda a respeito das particularidades e diferenciações entre as traduções do Livro Terceiro, ver Granemann (2006), especialmente pp. 16-18 e Carcanholo e Nakatani (1999).

¹⁰⁰. A Seção V do Livro III abrange os capítulos 21 a 36. De acordo com Engels (1985), os capítulos 21 a 24, conforme deixados por Marx, estavam elaborados em sua maior parte, e os capítulos 27 a 29, foram reproduzidos quase em sua totalidade de acordo com o manuscrito marxiano. Os outros, em maior ou menor medida, apresentaram dificuldades para o editor. A respeito, consultar Engels (1985, pp. 7-8).

¹⁰¹ Carcanholo e Nakatani (1999) expressam o entendimento de que a circulação dessas três formas autônomas de capital (capital comercial, capital a juros e capital produtivo), formam, em seu conjunto, o capital industrial, o qual deve ser entendido como o próprio conceito de capital em um nível mais concreto de análise.

função para uma *função autônoma*, isto é, capital autônomo. (MENDES, 2012, pp. 53-54).

Nessas circunstâncias, tem-se que o capital global da sociedade está permanentemente submetido às *metamorfozes* entre dinheiro e mercadoria no mercado, de modo que, no processo de circulação, com a divisão do trabalho entre os capitalistas, o capital-mercadoria tende a ser transmutado em capital comercial:

Considerando o capital global da sociedade, parte do mesmo, embora sempre composta por outros elementos e mesmo de grandeza variável, se encontra sempre como mercadoria no mercado para passar a dinheiro; outra parte se encontra como dinheiro no mercado, para passar a mercadoria. O capital global sempre se encontra empenhado no movimento dessa passagem, dessa *metamorfose* formal. À medida que essa *função do capital*, que se encontra no processo de circulação, passa a ser *autonomizada* como função específica de um capital específico, fixando-se, como uma função adjudicada pela *divisão do trabalho*, a uma espécie particular de capitalistas, o capital-mercadoria torna-se capital de comércio de mercadorias ou capital comercial¹⁰². (MARX, 1985, p. 203; grifos adicionados).

Desta maneira, o capital-mercadoria, na esfera de circulação, passa por uma *metamorfose* que se consolida com as operações de compra e venda, pois o capital-mercadoria converte-se em capital-monetário e o capital-monetário transforma-se em capital-mercadoria, consolidando o movimento geral do capital comercial como D – M – D'. No entanto, na concepção de Marx (1985a) em ambas as formas de capital, não é o capital em si que se torna mercadoria:

Tão logo o capital produtivo se tenha transformado em capital-mercadoria, tem de ser lançado no mercado e ser vendido como mercadoria. Aqui [o capital

¹⁰² Esta passagem possui a seguinte nota de rodapé dos tradutores da edição da Abril Cultural (1985a) a respeito do uso das expressões “capital comercial”, “capital de comércio de mercadorias” e “capital de comércio de dinheiro”: “No título da Seção IV, traduziu-se como capital comercial a expressão *Kaufmannnisches Kapital*, literalmente “capital de negociante”. Nesta frase [pertencente à citação cima], capital comercial é tradução literal de *Kommerziellen Kapital*. Conforme o contexto, não é difícil compreender quando capital comercial corresponde ao genérico de capital de comércio (de mercadorias e de dinheiro) – como no título da Seção IV e na primeira frase do capítulo XVI – e quando é sinônimo de capital de comércio de mercadorias – como nesta frase. Mais adiante o próprio Marx usa *Kaufmannnisches Kapital* também como sinônimo de capital de comércio de mercadorias”. (MARX, 1985a, p. 203).

produtivo] funciona simplesmente como mercadoria. O capitalista aparece apenas como vendedor de mercadoria, bem como o comprador apenas como comprador de mercadoria. Como mercadoria, o produto tem de realizar seu valor no processo de circulação, mediante sua venda, e assumir sua forma transmutada como dinheiro. (MARX, 1985a, p. 258).

Neste sentido, no ato de circulação e no movimento do capital comercial, o capital-monetário funciona apenas como meio de compra de mercadorias. Tal conjuntura muda, no entanto, com o desenvolvimento do capital portador de juros.

Marx (1985a) considera o dinheiro¹⁰³ como uma *expressão autônoma de uma soma-valor*, seja tal soma existente de fato em dinheiro ou em um conjunto de mercadorias. Na base da produção capitalista, o *dinheiro pode ser transformado em capital* em um processo no qual passa de um valor dado para um valor que se valoriza a si mesmo, que se multiplica. É aqui, portanto, que surge a especificidade do *capital portador de juros*, pois com o desenvolvimento do sistema de crédito às funções originais do dinheiro como meio de pagamento adicionam-se as funções de emprestar e tomar emprestado.

Com isso, resulta que, além de possuir um valor de uso próprio, o dinheiro passa a possuir um valor de uso adicional ao *funcionar como capital*. O dinheiro, então, torna-se um *meio* para a produção de lucro, pois capacita o capitalista a extrair dos trabalhadores determinado *quantum* de trabalho não-pago, mais-produto e mais-valia, e, apropriar-se dele. Assim, o valor de uso do dinheiro consiste no lucro que produz ao ser transformado em capital. “Nessa qualidade de capital possível, de meio para a

¹⁰³ Na obra marxiana, os estudos a respeito do dinheiro remetem, além do Volume III de *O Capital*, ao capítulo 3 do Volume I do referido livro, onde Marx (1983) aponta que, na esfera da circulação de mercadorias, o dinheiro exerce as funções de meio circulante e de meio de pagamento, sendo estas especificamente relacionadas às relações entre vendedores e compradores, ou, dito de outro modo, entre credores e devedores. De acordo com o autor, o dinheiro de crédito se origina diretamente da função do dinheiro como meio de pagamento, de modo que, ao estender-se o sistema de crédito, estende-se, também, a função do dinheiro como meio de pagamento. À medida que desenvolvem-se o nível e o volume de produção de mercadorias, “a função do dinheiro como meio de pagamento ultrapassa a esfera da circulação de mercadorias”. (MARX, 1983, p. 117). É, portanto, a partir do desenvolvimento do comércio de dinheiro, que a tais funções originais são adicionadas as funções de emprestar e tomar emprestado, conforme será observado a partir da abordagem a respeito do capital portador de juros.

produção de lucro, torna-se mercadoria, mas uma *mercadoria sui generis*. Ou, o que dá no mesmo, o capital enquanto capital se torna mercadoria”. (MARX, 1985a, p. 255).

Nesses termos, quando um capitalista dono de determinada massa monetária empresta a outro capitalista, para que este faça uso do capital possível, empregando-o como capital, produzindo mais-valia e lucro, o *mutuário* remunera o capitalista original com parte do lucro obtido. Assim, na análise marxiana, o *juro* constitui-se em *parte do lucro produzido* que o capitalista tomador de empréstimo paga ao proprietário do dinheiro. Desta forma, o juro “nada mais é do que um nome particular, uma rubrica particular para uma parte do lucro, a qual o capital em funcionamento, em vez de pôr no próprio bolso, tem de pagar ao proprietário do capital”. (MARX, 1985a, p. 256).

Surge dessa conjuntura a condição fundamental para que o dinheiro gere lucro: *o dinheiro precisa funcionar como capital*, seja este industrial ou mercantil. Desta maneira, “a condição *sine qua non* dessa função enquanto capital é que sejam despendidas como capital, que o dinheiro seja desembolsado na compra de meios de produção (no caso do capital industrial) ou de mercadoria (no caso do capital mercantil)”. (MARX, 1985a, p. 255).

Nessa linha de abordagem, Marx (1985a) observa o caráter peculiar da circulação do capital portador de juros, destacando a maneira especial em que o dinheiro é vendido, isto é, *emprestado* como mercadoria. Assim, ao tratar o capital portador de juros¹⁰⁴ em sua forma ordinária, o referido autor aponta como, nas mãos do capitalista que toma o dinheiro emprestado, o dinheiro é *transformado em capital*, de modo a percorrer o movimento $D - M - D'$. Ao fim do processo, o dinheiro retorna ao capitalista dono do dinheiro sob a forma de D' , isto é, como $D + \Delta D$, onde “ D ” representa o capital originalmente emprestado e “ ΔD ” representa o *juro*. O movimento, então, é descrito por Marx (1985a) como: $D - D - M - D' - D'$.

¹⁰⁴ Cumpre destacar que a edição da Civilização Brasileira (2008), ao titular o a Seção V do Livro Terceiro de O Capital, utiliza o termo “capital *produtor* de juros”. De acordo com Granemann (2006, p. 18), “a definição do capital como *produtor* de juros pode sugerir entendimentos equivocados como se a produção de excedentes pudesse se realizar na esfera da circulação. Ao contrário, *portar* juros parece evocar uma noção mais precisa de que tais capitais apenas carregam uma parte do sobre-valor gerado na produção para a esfera da circulação sem que ali se possam criar novos valores. (GRANEMANN, 2006, p. 18; grifos adicionados).

Trata-se, aqui, de um movimento *distinto* daquele ocorrido no movimento do capital comercial (D – M- D'), no qual a mesma mercadoria muda duas vezes de mãos e sofre uma metamorfose a cada vez que a mercadoria é comprada e vendida. O movimento do capital portador de juros também distingue-se do trajeto M – D – M', onde ocorre a mudança de lugar do mesmo dinheiro, e há a metamorfose completa da mercadoria que, primeiro transforma-se em dinheiro e, em seguida, converte-se de dinheiro em outra mercadoria.

Ao diferenciar as funções do dinheiro no processo de circulação e de produção, Marx (1985a) destaca que, no caso da esfera da circulação, a mercadoria e o dinheiro funcionam como capital (capital-mercadoria e capital-monetário, respectivamente), mas não no sentido de que a mercadoria se transforma em dinheiro e o dinheiro em mercadoria, mas sim nas relações ideais com o capitalista ou nos momentos do processo de reprodução. Assim, “o capital existe como capital, em seu movimento real, não no processo de circulação, mas somente no processo de produção, no processo de exploração da força de trabalho”. (MARX, 1985a, p. 258).

Na visão marxiana, o *caráter específico e peculiar* do capital portador de juros consiste justamente no fato de que o dinheiro, para ser transformado em capital precisa ser alienado a um terceiro *como capital*:

O possuidor do dinheiro que quer valorizar seu dinheiro como capital portador de juros aliena-o a um terceiro, lança-o na circulação, torna-o mercadoria *como capital*; não só como capital para si mesmo mas também para outros; não é meramente capital para aquele que o aliena, mas é entregue ao terceiro de antemão como capital, como *valor que possui o valor de uso de criar mais-valia*, lucro; como valor que se conserva no movimento e, depois de ter funcionado, retorna para quem originalmente o despendeu, nesse caso o possuidor de dinheiro; portanto afasta-se dele apenas por um período, passa da posse de seu proprietário temporariamente à posse do capitalista funcionante, não é dado em pagamento nem vendido, mas apenas emprestado; só é alienado sob a condição, primeiro, de voltar, após determinado prazo, a seu ponto de partida, e, segundo, de voltar como capital realizado, *tendo realizado seu valor de uso de produzir mais-valia*. (MARX, 1985a, pp. 258-259; grifos adicionados).

Nessas condições, Marx (1985a) assinala que a transferência do dinheiro, como capital, entre o prestamista e o mutuário, constitui-se em uma relação jurídica que nada tem que ver com o processo real de produção, de modo que o empréstimo apenas fornece o capital para que a produção seja encaminhada¹⁰⁵. Da mesma forma, o retorno do capital ao dono do dinheiro, não se expressa como resultado ou consequência de uma série de atos econômicos, mas sim, como resultante de um acordo jurídico especial entre prestamista e mutuário. Assim ocorre, portanto, o movimento do capital emprestado entre o proprietário do dinheiro e o capitalista industrial.

A propósito do juro que é pago pelo mutuário ao prestamista, Marx (1985a) ressalta que, no ato de alienação do capital como mercadoria, o prestamista aliena ao primeiro o *valor de uso da mercadoria*¹⁰⁶, isto é, a capacidade de funcionar como capital e produzir em seu movimento determinada mais-valia e, assim, lucro. Ao contrário das outras mercadorias, onde ao consumir-se o valor de uso, desaparece a substância da mercadoria e, assim o seu valor, “a mercadoria capital, ao contrário, tem a peculiaridade de que, pelo consumo de seu valor de uso, seu valor e seu valor de uso não só são conservados, mas multiplicados”. (MARX, 1985a, p. 264).

O valor de uso do dinheiro que o capitalista prestatário toma emprestado é a sua *potencialidade em produzir lucro*. Desta forma, no âmbito das relações entre duas classes de capitalistas, capitalista-monetário (prestamista) e o capitalista industrial ou mercantil (mutuário), o capital portador de juros não produz lucros duplicados, mas sim,

¹⁰⁵ “Sua entrega não constitui ato algum do processo real de circulação do capital, mas apenas encaminha esse ciclo, a ser realizado pelo capitalista industrial” (MARX, 1985a, p. 261).

¹⁰⁶ Cabe, aqui apontar que o epicentro da crítica marxiana aos economistas políticos (Adam Smith, David Ricardo, Samuel Bailey, dentre outros) consiste no argumento de que as mercadorias, no modo de produção capitalista, possuem um *caráter duplo*: como objetos de uso (valor de uso) e como portadoras de valor (valor de troca). Segundo Marx (1983), esta dimensão se destaca de forma peculiar na mercadoria *trabalho*, cujo dispêndio, por um lado, sob a qualidade de trabalho concreto útil, produz valores de uso e, por outro, como dispêndio de trabalho humano abstrato gera o valor da mercadoria. A partir dessa argumentação a respeito do caráter social peculiar do trabalho no capitalismo, Marx (1983) identifica o caráter enigmático e, em última instância, *fetichista* da forma-mercadoria, haja vista que, em que pese as mercadorias refletirem uma relação social entre os próprios homens, para estes, as relações de valor entre os produtos do trabalho assumem a forma fantasmagórica de um relação entre coisas. A análise destes aspectos, fundamental para compreensão da teoria social crítica marxiana, está em Marx (1983), Capítulo 1.

um lucro que é *repartido* entre ambas as classes. Isto é, o lucro é a expressão de uma *repartição qualitativa da mesma soma de mais-valia*¹⁰⁷. (MARX, 1985a).

Ambos, o prestamista e o mutuário, despendem a mesma soma de dinheiro como capital. Mas só nas mãos do último ela funciona como capital. O lucro não se duplica pela dupla existência da mesma soma de dinheiro como capital para duas pessoas. Esta só pode funcionar como capital para ambos mediante repartição de lucro. *A parte que cabe ao prestamista chama-se juro.* (MARX, 1985a, p. 265; grifos adicionados).

Desta maneira, no mercado monetário ocorre um “confronto” entre capitalistas prestamistas e mutuários, no qual a mercadoria em disputa tem a mesma forma: o dinheiro. Na concepção marxiana, a concorrência entre esferas particulares de capital é limitada à medida que todas são confundidas como mutuários potenciais de dinheiro e ao passo que, para o capital, independem os diversos modos de aplicação da forma-dinheiro. Além disso, Marx (1985a) aponta a *tendência* de que o capital-monetário passa, cada vez mais, a corresponder a uma *massa concentrada*, controlada majoritariamente por banqueiros:

Acresce que, com o desenvolvimento da grande indústria, o capital monetário, à medida que aparece no mercado, é cada vez menos representado pelo capitalista individual, pelo proprietário desta ou daquela fração do capital existente no mercado, *mas surge como massa concentrada, organizada que, de maneira bem diversa da produção real, se encontra sob controle do banqueiro, que representa o capital social.* De modo que, tanto à forma da procura, ao capital emprestável se contrapõe a força de uma classe, assim como, quanto à oferta, ele mesmo surge em masse como capital emprestável¹⁰⁸. (MARX, 1985a, p. 276; grifos adicionados).

¹⁰⁷ De acordo com Marx (1985a), trata-se, assim, de uma repartição distinta em relação àquela que diz respeito à divisão da mais-valia e dos salários, a qual determina a taxa de lucro, pois a diferença qualitativa entre força de trabalho e capital se expressa na *repartição quantitativa* do valor produzido.

¹⁰⁸ Uma passagem marxiana fundamental para compreensão das relações intrínsecas entre o desenvolvimento do sistema de crédito, a concentração progressiva de poupanças monetárias e o patamar das taxas de juros é a seguinte: “O desenvolvimento do sistema de crédito e a disponibilidade assim sempre crescente, mediada pelos banqueiros, por parte dos industriais e dos comerciantes, de todas as poupanças monetárias e de todas as classes da sociedade e a concentração progressiva dessas poupanças em massas que podem atuar como capital monetário têm de pressionar também a taxa de juros.” (MARX, 1985a, p. 271).

Além desses aspectos, Marx (1985a) aponta questão fundamental acerca de como, no capital portador de juros, a relação-capital atinge sua forma mais *alienada* e *fetichizada*¹⁰⁹, na qual o capital aparece como simples *coisa* e o processo global de reprodução aparece como propriedade que cabe por si a uma coisa, a qual dependeria essencialmente do possuidor do dinheiro. A representação deste fetiche encontra-se na simplificação da fórmula geral do movimento capitalista (D – M – D’) em um movimento D – D’, por meio da qual o dinheiro por si só geraria mais dinheiro, ou seja, o capital apareceria como fonte autocriadora do juro sem os processos intermediários de produção e circulação. Enfim, esta é, segundo Marx (1985a, p. 293), “a fórmula original e geral do capital, condensada num resumé sem sentido”.

Em D – D’ temos a forma irracional do capital, a inversão e reificação das relações de produção em sua potência mais elevada: a figura portadora de juros, a figura simples do capital, na qual este é pressuposto de seu próprio processo de reprodução; a capacidade do dinheiro, respectivamente da mercadoria, de valorizar seu próprio valor, independentemente da reprodução – *a mistificação do capital em sua forma mais crua*. (MARX, 1985a, p. 294; grifos adicionados).

A partir da abordagem marxiana acerca do capital portador de juros, fica evidente que o juro não resulta de uma suposta pura autocapacidade de o dinheiro, como capital, criar valor, e, assim, mais dinheiro. Pelo contrário, a peculiaridade da mercadoria capital monetário consiste na sua capacidade de proporcionar juros ao prestamista, juro este que constitui-se em parte do lucro, isto é, da *mais-valia que o capitalista funcionante extorque do trabalhador*¹¹⁰. Assim, sob a égide do capital portador de juros, a reprodução capitalista não deixa de prescindir do trabalho vivo e,

¹⁰⁹ Harvey (2014, pp. 168-169) identifica nos capítulos do Livro 3 de O’ Capital em que Marx (1985a; 1985b) aborda o capital portador de juros e o capital fictício uma “ressureição explícita do conceito de fetichismo”, haja vista que, “a circulação do capital portador de juros reaparece como a forma fetichista consumada da circulação do capital”. Assim, a circulação do capital portador de juros contém uma dimensão na qual o capital não pode viver sem suas formas fetichistas, as quais são responsáveis por distorcer e mistificar as leis gerais do movimento do capital.

¹¹⁰ Em virtude do fato de o capital portador de juros contribuir, ainda que indiretamente, para a geração da mais-valia, Carcanholo e Nakatani (1999) destacam que este não é um capital parasitário, pois contribui para que o capital, em seu conjunto, seja mais eficiente: “o capital a juros se subordina à lógica do capital industrial. Durante determinado estágio de desenvolvimento do capital, o capital produtivo é o dominante, subordinando à sua lógica tanto o capital a juros como o capital comercial. Esse é o estágio da existência e do predomínio do capital industrial, no qual o pólo dominante é o capital produtivo”. (CARCANHOLO; NAKATANI, 1999, p. 293).

ao fim e ao cabo, depende da realização da mais-valia para que o lucro possa ser repartido entre os capitalistas prestamistas e funcionários.

Todas essas relações entre prestamistas e mutuários somente ocorrem a partir do desenvolvimento do comércio e do próprio modo de produção capitalista, pois, tendo em vista que a produção em tal sistema é direcionada à circulação de mercadorias, a base do *sistema de crédito* tende a ampliar-se, generalizar-se e ser objeto de aperfeiçoamentos. Com efeito, o desenvolvimento do sistema de crédito possui relações intrínsecas com o desenvolvimento do *comércio de dinheiro*¹¹¹, o qual, por seu turno, acompanha o desenvolvimento do comércio de mercadorias. (MARX, 1985a).

Nesses termos, na concepção marxiana, o comércio de dinheiro possui duas dimensões: uma primeira, na qual os comerciantes de dinheiro concentram a guarda dos fundos de reservas dos homens de negócios, as operações técnicas de cobrança e pagamento e os pagamentos provenientes de operações internacionais; a segunda diz respeito à administração do capital portador de juros como função particular dos comerciantes de dinheiro. Dessas dimensões, de acordo com Marx (1985a), resulta como aspecto fundamental que as relações entre o verdadeiro detentor do dinheiro (prestamista) e o tomador do empréstimo (mutuário) têm um intermediário peculiar: os banqueiros.

Em termos gerais, o negócio bancário, sob esse aspecto, consiste em concentrar em suas mãos o *capital monetário emprestável em grandes massas*, de modo que, em vez do prestamista individual, são os banqueiros, como *representantes* de todos os prestamistas de dinheiro, que confrontam os capitalistas industriais e comerciais. Tornam-se os administradores gerais do capital monetário. [...] Um banco representa, por um lado, a centralização dos mutuários. Seu lucro

¹¹¹ O capital de comércio de dinheiro é detalhado por Marx (1985a; 1985b), especialmente no capítulo XIX. É relevante também destacar que o capital portador de juros, em uma perspectiva histórica, antecede o modo de produção capitalista: “O capital portador de juros, ou como podemos denominá-lo em sua forma antiga, o capital usurário, pertence, com seu irmão gêmeo, o capital comercial, às formas antediluvianas do capital, que por longo tempo precedem o modo de produção capitalista e se encontram nas mais diversas formações econômicas da sociedade. A existência do capital usurário nada exige, a não ser que pelo menos uma parte dos produtos se transforme em mercadorias e que o dinheiro com o comércio de mercadorias tenha se desenvolvido em suas diversas funções”. (MARX, 1985b, p. 107).

consiste, em geral, em tomar emprestado a juros mais baixos do que aqueles a que empresta. (MARX, 1985a, p. 303; grifos adicionados).

Nessas circunstâncias, de acordo com a abordagem analítica de Marx (1985a), o *capital monetário emprestável* colocado à disposição dos bancos para que estes possam exercer o papel de intermediário entre prestamistas e mutuários pode ser constituído pela afluência de recursos a partir das seguintes formas: os banqueiros têm à sua disposição os *fundos de reserva* formados por capitalistas industriais ou comerciantes, os quais, ao invés de ficarem ociosos, conformam parte do capital monetário que os bancos passam a emprestar como capital portador de juros; esse capital também constitui-se pelos *depósitos dos capitalistas monetários*, os verdadeiros proprietários do dinheiro, que delegam aos bancos a tarefa de emprestá-los¹¹²; os recursos provenientes dos *rendimentos*, isto é, das rendas dos agentes, as quais, ao serem gradualmente utilizadas para o consumo, ficam depositadas nos bancos. Sendo assim, os fundos de reserva compõem o capital de investimento do próprio banqueiro e os depósitos conformam o *banking capital* ou capital emprestado. (MARX, 1985a).

A partir desse âmbito de abordagem, Marx (1985b), aprofunda sua análise a respeito dos desdobramentos correspondentes ao desenvolvimento do capital portador de juros e do sistema de crédito e aponta, assim, o caráter *fictício* que as operações bancárias tendem a conformar, em um contexto onde “tudo se duplica e triplica e se tranforma em mera quimera”. (MARX, 1985b, p. 15).

Desta feita, na concepção do autor em tela, o *capital bancário* é constituído por duas partes: a primeira é formada por dinheiro em espécie, ouro e notas bancárias; a segunda, primordial na abordagem em epígrafe, conforma-se por *títulos de valor*, os quais podem ser, por um lado, títulos comerciais, letras de câmbio e outras modalidades com remuneração flutuante e prazos estabelecidos de vencimento, e, por outro lado, também abrangem títulos públicos de valor, que correspondem aos títulos

¹¹² “Com o desenvolvimento do sistema bancário e nomeadamente tão logo os bancos paguem juros por depósitos, as poupanças e o dinheiro momentaneamente inativo de todas as classes são depositados neles”. (MARX, 1985a, p. 303).

do Tesouro, do Estado, ações de diversas espécies, e possuem como elemento fundamental serem títulos portadores de juros. (MARX, 1985b).

Nessa linha, Marx (1985b) argumenta que os títulos de dívida, os quais dizem respeito a títulos de propriedade sobre o crédito, à medida que são utilizados nas operações bancárias – em que o mesmo capital ou simplesmente o mesmo título aparece em diferentes mãos sob distintas formas - tendem a adquirir uma *dimensão fictícia*, pois o valor de mercado dos referidos papéis *perde a conexão com o processo real de valorização do capital*, consolidando-se, assim, a concepção mistificadora do capital como “autômato que se valoriza por si mesmo”:

A maior parte do capital bancário é, portanto, puramente fictícia e consiste em títulos de dívidas (letras de câmbio), títulos de dívida pública (que representam capital passado) e ações (direitos sobre rendimento futuro). Não se deve esquecer que o *valor monetário* do capital que esses papéis nas caixas fortes dos banqueiros representam [...] é *completamente fictício e que é regulado de modo a se desviar do valor do capital real que, pelo menos parcialmente, representam*¹¹³; ou onde representam mero direito a rendimentos e não capital, o direito ao mesmo rendimento se expressa num montante sempre variável de capital monetário fictício. Além disso, esse capital fictício do banqueiro, em grande parte, não representa seu próprio capital, mas o do público, que o deposita com ele, com ou sem juros. (MARX, 1985b, p. 13; grifos adicionados).

Portanto, o capital fictício constitui-se em um desdobramento do desenvolvimento do capital portador de juros, mas não se confunde com ele, em uma conjuntura na qual o movimento autômato dos títulos de propriedade (títulos públicos, ações, letras) faz surgir, no plano da aparência, a concepção errônea de que tais direitos estariam vinculados ao capital real. Contudo, essencialmente, esses títulos

¹¹³ Carcanholo e Nakatani (1999) observam que o que deixa de ser ilusório acerca das operações com os títulos de valor é apenas o fato de o direito de apropriação de receita ou rendimento proveniente de tais papéis passa a ser transferível, podendo, tal direito de propriedade ser objeto de transações comerciais. Porém, as operações com os títulos de propriedade não criam capital e, neste aspecto, as trocas de propriedade de títulos de valor possuem uma dimensão ilusória: “aquele título permanece nas mãos de seu detentor como seu verdadeiro capital, mas, para a sociedade como um todo, não passa de um capital ilusório, de um capital fictício, embora com movimento próprio e com certa independência do capital real. Do ponto de vista individual, é capital real, do ponto de vista da totalidade, do global, é capital fictício”. (CARCANHOLO; NAKATANI, 1999).

adquirem uma *dimensão especulativa* diretamente relacionada aos rendimentos esperados e *capitalizados*, de modo que, “a formação do capital fictício chama-se capitalização”. (MARX, 1985b, p. 11).

Em linhas gerais, a categoria *capital fictício* não foi plenamente desenvolvida por Marx (1985a; 1985b). Como desdobramento do desenvolvimento do capital portador de juros, Harvey (2014, p. 234) identifica que seu movimento relaciona-se a uma *aparência fetichista da autovalorização*, a qual adquire “uma forma muito específica chamada capital fictício, envolvida em mistério mesmo quando se torna real no mercado de títulos, papéis etc., onde os direitos de propriedade sobre diferentes fluxos de ganho e rendimento são capitalizados e vendidos como capital”.

É, portanto, na perspectiva quanto à produção futura de mais-valor, que o valor dos títulos desdobra-se para um caráter eminentemente fictício, pois a construção das expectativas é feita sem que se leve em consideração a capacidade real de o processo de produção e realização da mais-valia corresponderem ao patamar esperado de valorização. Desta forma, o capital fictício corresponde a um patamar de expectativa que, até certo ponto, busca, mistificadamente, desconectar-se da produção de valor, porém, é justamente o fato de não conseguir segregar-se efetivamente do processo real de produção, que seu desenvolvimento tende a engendrar o aparecimento de inúmeras e sucessivas crises. (MARX, 1985b; MOLLO, 2011; HARVEY, 2014).

Em síntese, a partir das breves questões colocadas, em consonância com a análise de Marx (1985a; 1985b), é possível inferir os seguintes aspectos teóricos a respeito do capital portador de juros: com o desenvolvimento do comércio de dinheiro, este adquire, além da função de meio de pagamento entre compradores e vendedores de mercadorias, a capacidade de funcionar como capital a partir de relações de empréstimos entre duas classes de capitalistas; ao funcionar como capital, o dinheiro é um meio para produzir lucro e, em última instância, mais-valia; o juro constitui-se em parte da mais-valia que o capitalista funcionante repassa ao prestamista; do desenvolvimento do capital portador de juros e do sistema de crédito emerge a multiplicação do uso do mesmo capital por meio de mecanismos de dívida dotados de um caráter fundamentalmente *fictício*, aparentemente descolado da produção real.

A partir dos estudos marxianos, o austríaco Rudolf Hilferding (1985), no começo do Século XX, fez uma análise teórica em relação aos desdobramentos dos processos de concentração industrial e do desenvolvimento do “negócio bancário” no modo de produção capitalista na Alemanha. A argumentação do referido autor consiste no fato de que a concentração industrial possui relações intrínsecas com a concentração dos bancos, de modo que o capital bancário amplia o crédito industrial a partir do sistema de ações, interessando-se cada vez mais pelo lucro dos capitalistas industriais. Desta maneira, “com a concentração dos bancos, cresce ao mesmo tempo o círculo de empresas industriais nas quais o banco tem participação como proporcionador de crédito e como instituição financeira”. (HILFERDING, 1985, p. 187).

Nessa perspectiva, com a difusão da concentração e centralização¹¹⁴ das empresas capitalistas, há a proliferação das formas de associação monopolistas, por meio de cartéis e *trusts* e, concomitantemente, a tendência de centralização bancária. Assim, a partir da tendência de criação de um cartel geral e da tendência de formação de um banco central, Hilferding (1985) identifica, à luz da realidade alemã, que desaparece o caráter particular do capital, eliminando-se, assim, a separação entre capital bancário e capital produtivo e fazendo emergir um *poder unitário* na sociedade capitalista. Este poder unitário identificado na Alemanha, é denominado pelo autor de *capital financeiro*¹¹⁵:

¹¹⁴ Não há espaço, aqui, para um aprofundamento a respeito das diferenças teóricas entre concentração e centralização dos capitais, mas, Marx (1996), ao discorrer a respeito do decréscimo relativo do uso do capital variável com o progresso da acumulação e da concentração do capital, no âmbito da Lei Geral da Acumulação capitalista, aponta alguns aspectos teóricos importantes para a compreensão de tais movimentos. Em linhas gerais, de acordo com a concepção marxiana, a acumulação capitalista se apresenta como uma concentração crescente dos meios de produção e do comando sobre o trabalho nas mãos dos capitalistas individuais e, ao mesmo tempo, como uma repulsão recíproca entre tais capitais individuais: “a parte do capital social, localizada em cada esfera específica da produção, está repartida entre muitos capitalistas, que se confrontam como produtores de mercadorias independentes e reciprocamente concorrentes” (MARX, 1996, p. 257). Em oposição à “repulsão” recíproca entre as dispersas frações do capital, aparece a sua *atração*, que é, justamente, a centralização, a qual caracteriza-se pela “concentração de capitais já constituídos, supressão de sua autonomia individual, expropriação de capitalista por capitalista, transformação de muitos capitais menores em poucos capitais maiores”. (MARX, 1996, p. 257). Tendo estas breves colocações como pano de fundo, é possível inferir que, na etapa imperialista, os capitais sofrem um amplo processo de *centralização*, onde difundem-se as práticas de “expropriação de capitalista por capitalista”.

¹¹⁵ É preciso ter cautela com o uso do termo “capital financeiro”. Ante sua ampla utilização para descrição dos movimentos capitalistas contemporâneos, seu uso tem sido generalizado como se este fosse um consolidado conceito teórico: [...] frequentemente a expressão ‘capital financeiro’ é utilizada como se

O capital financeiro significa a uniformização do capital. Os setores do capital industrial, comercial e bancário antes separados encontram-se agora sob a direção comum das altas finanças, na qual estão reunidos, em estrita reunião pessoas, os senhores da indústria e dos bancos. Essa mesma união tem por base a supressão da livre-concorrência do capitalista individual por meio das grandes associações monopolistas. Com isso muda também, naturalmente, a relação da classe capitalista com o poder do Estado. (HILFERDING, 1985, p. 283).

Desta maneira, na concepção de Hilferding (1985), o maior poder da classe capitalista sobre o Estado promove uma profunda influência na política do capital, tendo sido primordial para a ascensão da “ideologia” do *imperialismo*, a qual constitui-se na “política econômica do capital financeiro”. Assim, o “capital financeiro” representa o mais alto grau de poder econômico concentrado na oligarquia capitalista e, na concepção do referido autor, o combate à política imperialista passa a ser elemento fundamental da luta do proletariado contra o capital.

Baseado nos estudos de Hilferding (1985), Lênin (2008) também apresenta uma análise acerca da fase imperialista do capitalismo no começo do Século XX, identificando esta como uma *fase particular, superior e inerente ao próprio desenvolvimento do capitalismo*, que se caracteriza pela confluência dos seguintes traços fundamentais: a concentração da produção e do capital atingiu um grau tão elevado de desenvolvimento que permitiu a criação dos monopólios, os quais passam a desempenhar um papel primordial na vida econômica; a formação do “capital financeiro” a partir da fusão entre capital bancário com o capital industrial, conformando a *oligarquia financeira*¹¹⁶; a *exportação de capitais*¹¹⁷ adquire uma importância

fosse um conceito teórico. Nós o consideramos um ‘conceito’ teoricamente vazio, pois se refere a um conjunto de formas indefinidas de capital cujas articulações com as formas funcionais do capital industrial ficam indeterminadas”. (CARCANHOLO; NAKATANI, 1999, p. 298). Os citados autores apontam que o termo nunca foi propriamente utilizado por Marx, tendo sido Hilferding (1985) e Lênin (2008), os autores que utilizaram o termo de modo mais concreto e institucional.

¹¹⁶ O termo “oligarquia financeira” é oportuno para refletir o poder político e econômico que a esfera da finança adquiriu no capitalismo contemporâneo: “a oligarquia financeira, que tece uma densa rede de relações de dependência entre todas as instituições econômicas e políticas da sociedade burguesa contemporânea, sem exceção: e tal é a manifestação mais evidente deste monopólio”. (LÊNIN, 2008, p. 126).

particularmente grande, em detrimento da exportação de mercadorias; a formação de associações internacionais monopolistas de capitalistas (cartéis, sindicatos, *trusts*, dentre outros), que partilham o mundo entre si; o capital financeiro acrescentou à política colonial a luta pelas fontes de matérias-primas, agudizando a *partilha territorial do mundo*¹¹⁸ entre as potências capitalistas mais importantes, tais como Inglaterra, França, Estados Unidos, Alemanha e Rússia¹¹⁹. (LÊNIN, 2008).

Desta maneira, a análise teórica do Imperialismo, conforme desenvolvida por Lênin (2008), contém uma sistematização a respeito dos elementos centrais desta fase, na qual o “velho capitalismo”, caracterizado pela livre-concorrência, isto é, o capitalismo concorrencial¹²⁰, transformou-se em uma forma mais elevada e complexa, que é o “novo capitalismo”, ou capitalismo monopolista, baseado no monopólio e na dominação do que o autor entende por *capital financeiro*.

Sob essas condições, na concepção de Lênin (2008), a transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista¹²¹, no começo do Século XX, se caracteriza pela transição da dominação do capital em geral para a dominação do “capital financeiro”, que intensificou as contradições do capitalismo e aumentou a exploração de um número de nações pequenas pelas grandes potências. Nessa perspectiva, o monopólio determina o lugar histórico do imperialismo em relação ao

¹¹⁷ A exportação de capitais é uma determinação constitutiva da “época do domínio do capital financeiro”, pois representa, segundo Lênin (2008), ao mesmo tempo, uma das bases econômicas mais fundamentais do imperialismo e a *tendência ao parasitismo* intrínseca a esta fase do capitalismo.

¹¹⁸ A partilha do mundo e a luta entre as colônias não se dá apenas pela busca de matérias-primas, mas também, pela conquista das esferas de influência e do “espaço econômico em geral”, abrangendo a necessidade de lugares disponíveis à exportação de capitais, à execução de transações lucrativas e às oportunidades de lucros monopolistas. (LÊNIN, 2008).

¹¹⁹ Harvey (2014, p. 219), faz uma crítica à abordagem de Lênin (2008): “[...] poderíamos ver com certo ceticismo a ideia teleológica, defendida por Lenin há um século, de que o capital financeiro é a ‘forma mais superior e avançada’ que um modo de produção capitalista pode assumir. Embora não haja dúvida de que existam fases históricas em que o capital financeiro se torna proeminente, e mesmo hegemônico, não acredito que o equilíbrio de forças entre frações de capital esteja fadado a se desenvolver numa única direção”. A esse respeito, é importante esclarecer que a dominação do “capital financeiro” é abordada por Lênin (2008) não apenas como uma “fração de capital”, mas sim, de modo articulado à dominação dos *monopólios capitalistas* em uma *fase particular do desenvolvimento do modo de produção capitalista*, que se materializa no imperialismo.

¹²⁰ A tendência de formação de monopólios é um fenômeno gerado no próprio capitalismo concorrencial e fora identificada por Marx, à medida que “a livre concorrência gera a concentração da produção, e que a referida concentração, num certo grau de desenvolvimento, conduz ao monopólio”. (LÊNIN 2008, p. 21).

¹²¹ Mandel (1982, p. 343) caracteriza esta transição como “salto qualitativo da concentração e da centralização do capital”.

capitalismo em geral a partir da transição do capitalismo para uma estrutura econômica mais elevada e, em última instância, para um regime superior. (LÊNIN, 2008).

Tendo em vista que a base econômica do imperialismo é o monopólio, Lênin (2008) ressalta que este, porém, emerge do próprio ambiente de concorrência que a produção mercantil propicia no âmbito do desenvolvimento do capitalismo. Tal centralidade do papel dos monopólios representa, em si, uma contradição insolúvel no ambiente geral da produção capitalista e contribui para a geração do que o referido autor denomina uma inevitável *tendência para a estagnação e para a decomposição*.

Como elemento primordial constitutivo do parasitismo está o fato de o imperialismo ter como base econômica a exportação de capitais, a qual, conforme aponta o supracitado autor, acentua sobremaneira o divórcio entre o setor dos *rentiers* e a produção, imprimindo uma marca de parasitismo aos países imperialistas, que vivem da exploração do trabalho de uns quantos países e colônias ao redor do globo. É, portanto, a partir da verificação de que o rendimento dos *rentiers* tende a ser maior do que as rendas provenientes do comércio externo nas nações imperialistas, que Lênin (2008) assinala que o mundo ficou dividido numa *minoría de Estados-usuários e numa maioria gigantesca de Estados devedores*. Desta feita, a base econômica do ascenso imperialista constitui-se no fato de que “apesar do aumento absoluto da produção e da exportação industriais, cresce a importância relativa para toda a economia nacional das receitas procedentes de juros e dividendos, das emissões, das comissões e da especulação. (LÊNIN, 2008, p. 103).

De modo geral, a classificação do imperialismo como “capitalismo parasitário”, em “estado de decomposição”¹²² ou “capitalismo agonizante”, abrange os seguintes elementos estruturais: a intensificação de todas as contradições do capitalismo, a partir do poder absoluto exercido pelas oligarquias financeiras; a tendência para a dominação e para a opressão, em detrimento da tendência para a

¹²² A classificação do imperialismo como a fase do capitalismo parasitário e em decomposição não significa, necessariamente, baixo crescimento do capitalismo. De acordo com Lênin (2008, p. 127), nesta fase, “o capitalismo cresce com uma rapidez incomparavelmente maior do que antes, mas este crescimento não é só cada vez mais desigual como a desigualdade se manifesta também, de modo particular, na decomposição dos países mais ricos em capital”. Em relação a esta última circunstância, o autor em tela cita a Inglaterra onde, já no começo do século XX, o rendimento dos *rentiers* era cinco vezes maior do que as rendas provenientes das relações de comércio externo.

liberdade; a exploração de um número cada vez maior de países pequenos ou fracos por um quantitativo cada vez menor de nações ricas e fortes; a tendência de formação dos Estados-*rentiers* ou Estados usuários, nos quais a burguesia vive cada vez mais dos rendimentos provenientes dos capitais exportados. Desta maneira, a supressão da fase imperialista do capitalismo é inevitável, porém, se esta não fosse empreendida rapidamente, o sistema iria caminhar à sua própria *decomposição*, em um movimento que poderia perdurar por um largo período de tempo. (LÊNIN, 2008).

Em última instância, observados em conjunto, os aspectos teóricos apontados por Marx (1985a; 1985b), Hilferding (1985) e Lênin (2008) são fundamentais para a compreensão da dinâmica contemporânea da acumulação capitalista. Por um lado, a respeito do capital portador de juros, viu-se que esta é uma forma de capital que se desenvolve a partir do funcionamento do dinheiro como capital, pois o juro é parte da mais-valia produzida que é repartida entre duas classes de capitalistas. Em linhas gerais, o desdobramento do capital portador de juros em capital fictício a partir da multiplicação do uso de títulos (públicos e ações) em modalidades que distanciam seu valor do processo real de produção ressaltam o caráter especulativo que a produção pode adotar. Por outro lado, a ampliação das práticas bancárias e a centralização dos bancos ocorre concomitantemente à centralização do capital industrial e da formação dos grandes monopólios capitalistas.

Em concomitância, esses movimentos representam uma *fase superior*, mais dinâmica e complexa do capitalismo, permeada pela intensificação das contradições do sistema e por uma tendência à sua própria decomposição, na qual o capital, e também o poder político, tendem a estar cada vez mais centralizados e sob a dominação de uma oligarquia financeira, produzindo relevantes desdobramentos econômicos e políticos nas nações capitalistas¹²³. Em adição a isso, tem-se a formação

¹²³ Ao fazerem um apontamento acerca da oligarquia financeira na fase imperialista do capitalismo, Netto e Braz (2006, p. 181) assinalam como a influência política exercida por tal oligarquia se alastrou em escala global ao longo do século XX: “uma vez estabelecido o imperialismo, um número reduzido de grandes capitalistas (industriais e banqueiros) concentra nas suas mãos a vida econômica do país – e, claro, não só de seus países, mas ainda daqueles em que seus grupos econômicos atuam. Na medida em que detêm o poder econômico, esses poucos monopolistas dispõem de enorme influência política – em escala nacional e internacional. Ao longo de todo o século XX, são inúmeros os exemplos da ação concentradora (na economia) e antidemocrática (na política) conduzida pela oligarquia financeira”.

de poucos, porém poderosos, Estados-*rentiers* ou Estados usuários, que concentram elevado montante de capital-dinheiro às custas da exploração de uma multitude de países pobres.

Esses são, portanto, aspectos teóricos a respeito dos movimentos do capital, desenvolvidos no âmbito da tradição marxista no final do século XIX e no começo do século XX que são elementares para a compreensão do movimento contemporâneo do capital, pois, conforme destacam Netto e Braz (2006), o *estágio imperialista* do capitalismo, o qual passa por diversas transformações, se prolonga neste começo se século XXI. Desta feita, é sob tal pilar teórico que deve ser compreendido o desenvolvimento, ao largo das mutações ocorridas no âmbito do capitalismo monopolista das instituições que atuam nas modalidades de “previdência privada” como concentradoras de capital-monetário a partir de contribuições previdenciárias provenientes dos salários de determinados segmentos da massa trabalhadora.

3.2. O poder dos fundos de pensão nos marcos da mundialização financeira

Esta seção está dedicada à abordagem do papel central que os fundos de pensão exercem na configuração contemporânea do capitalismo, caracterizada fundamentalmente pelo que Chesnais (1996; 2005) denomina *mundialização do capital*¹²⁴. Porém, a efetiva problematização deste processo exige que, em um primeiro momento, sejam apresentadas questões elementares acerca dos referidos fundos, de modo a abranger suas origens e características estruturais da suposta cobertura previdenciária que se propõem a oferecer aos trabalhadores. Após a exposição de tais aspectos, serão apresentadas as dimensões constitutivas da mundialização, processo peculiar do capitalismo contemporâneo, em que proliferam-se as modalidades e

¹²⁴ Na concepção de Chesnais (1996; 2005; 2009), o processo de mundialização abrange o conjunto das esferas financeira, comercial e produtiva. Esta é a perspectiva adotada no presente trabalho. O uso do termo “mundialização financeira” neste trabalho visa apenas dimensionar este processo à luz das particularidades do capital portador de juros e do capital fictício na contemporaneidade, nos marcos do objeto delimitado para esta pesquisa, e, de forma nenhuma, representa ignorar o reconhecimento de que a mundialização também se manifesta nas esferas produtiva e comercial.

instituições financeiras que visam à centralização de grandes massas monetárias formadas por recursos de trabalhadores que passam a ser subordinadas à acumulação financeira, dentre elas, os fundos de pensão.

Antes que sejam abordados os aspectos constitutivos relacionados aos fundos de pensão, é fundamental que seja esclarecido, desde logo, a perspectiva adotada nesta pesquisa de que os mecanismos de “previdência privada” *não* devem ser compreendidos como instâncias que possuem uma mera *relação*¹²⁵ com o domínio das oligarquias financeiras na fase imperialista do capitalismo, pois eles são, em última instância, *expressões* do desdobramento das relações sociais no modo de produção capitalista em sua configuração atual. Trata-se de uma perspectiva desenvolvida por Granemann (2006; 2012), para quem a “previdência privada” constitui-se em um dos “achados” do modo de produção capitalista na contemporaneidade, os quais possuem como função precípua impulsionar o dinamismo da extração de mais-valia.

Isso posto, cumpre apontar que a “previdência privada” é organizada a partir de entidades “abertas” e “fechadas”, em geral denominadas nos países que as adotam como Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC) e Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), respectivamente.

As instituições “abertas” tendem a constituir-se sob a forma de sociedades anônimas, ou seja, com finalidade lucrativa, e seus “planos de benefícios” são majoritariamente ofertados no mercado como produtos vendidos por bancos e seguradoras a qualquer indivíduo - trabalhador ou não, independentemente do vínculo empregatício ou do grau de inserção na esfera produtiva - que se submeta a alocar mensalmente determinado *quantum* monetário definido em contrato, sob a perspectiva de receber um suposto “benefício” no futuro. (GRANEMANN, 2006). Trata-se, portanto, de uma modalidade de “previdência privada” que deixa bastante evidenciada a

¹²⁵ De acordo com Granemann (2006), o uso da palavra “relação” poderia ensejar a interpretação de que existe uma exterioridade entre ambas as partes, o que não se aplica à compreensão dos mecanismos de “previdência privada” no capitalismo, sendo que o lugar destes no sistema é melhor compreendido como parte intrínseca do complexo e dinâmico movimento do capital.

dimensão de *produto financeiro* que estes planos possuem em sua estrutura própria e, por isso, não serão tratados de forma mais profunda nesta pesquisa¹²⁶.

Ao contrário das modalidades “abertas”, os mecanismos “fechados” de “previdência privada” são assim denominados pelo fato de o acesso aos “planos de benefícios” por eles ofertados serem restritos a determinado contingente de trabalhadores, conformando, assim, os *fundos de pensão*. Sua organização pode se dar no âmbito de uma ou mais empresas, ou também, por meio de organizações de trabalhadores (associações, sindicatos, dentre outros). Quando a criação de tais fundos é feita por empresas, estas são classificadas como “patrocinadoras”¹²⁷, já os outros tipos de associações que criam tais fundos, recebem a denominação de “instituidores”. (GRANEMANN, 2006).

Em decorrência do caráter de sua organização, os fundos de pensão tendem a ser divulgados pelos apologistas burgueses como mecanismos de proteção previdenciária, porém, ocorre em tal concepção uma deliberada distorção da noção de previdência, a qual apenas mascara a funcionalidade estrutural destes fundos como instrumentos de acumulação financeira. Sob tal perspectiva, Granneman (2012) argumenta que os fundos de pensão se caracterizam por uma “particularidade de sua gênese e de seu desenvolvimento como uma *necessidade intrínseca do capital* constituída como uma resposta político-econômica em um preciso momento da história e das lutas das classes sociais”. (GRANNEMAN, 2012, p. 245; grifos adicionados).

Em linhas gerais, os “planos de benefícios” ofertados pelos fundos de pensão possuem *dimensão e magnitude* cuja abordagem remete a dois eixos constitutivos: o primeiro se refere aos regimes financeiros aplicáveis aos esquemas de proteção previdenciária públicos e privados, que podem ser de repartição simples, de capitais de cobertura e de capitalização; o segundo eixo diz respeito às *modalidades*

¹²⁶ Trata-se de um recorte metodológico feito na delimitação do objeto da presente pesquisa, que está essencialmente direcionada à problematização da modalidade expressa pelos fundos de pensão. Uma abordagem a respeito de como a “previdência privada” aberta pode ser considerada uma mercadoria que possui valor de uso e valor de troca pode ser encontrada em Rozendo (2016).

¹²⁷ O vocabulário relacionado à “previdência privada” é repleto de palavras e termos que buscam ocultar a intrínseca relação trabalhador-patrão que a vinculação a um fundo pressupõe. Usa-se o termo “patrocinador” em referência à empresa empregadora e a palavra “participante” em alusão ao trabalhador. Conforme já foi observado, em decorrência do caráter mistificador desses termos, no âmbito desta pesquisa, sua utilização será sempre feita com o recurso das áspas.

sob as quais os “planos de benefícios” dos fundos de pensão tendem a ser organizados, que podem ser de benefício definido, de contribuição definida e de contribuição variável. (MAIA, 2003; GRANEMANN, 2006; ANFIP, 2011).

No que diz respeito aos regimes contábeis adotados nos esquemas previdenciários, o regime de repartição simples, também denominado regime orçamentário, se caracteriza por ser um método por meio do qual as receitas com as contribuições arrecadadas em um período são utilizadas para pagar as despesas com benefícios correspondentes a este mesmo período. Trata-se de um regime de caixa, no qual o que é arrecadado é imediatamente gasto, sem que haja a formação de reservas. (ANFIP, 2011; SILVA, 2012). Este regime costuma ser denominado na literatura como “pacto intergeracional” e é em geral atribuído aos sistemas públicos de previdência social que se desenvolveram no âmbito do Estado Social e, também, caracterizam os regimes públicos instituídos na Constituição Federal de 1988 no Brasil. (MAIA, 2003).

Aqui, faz-se necessário apontar questão aventada por Silva (2012) de que a concepção de “pacto intergeracional” enseja a interpretação de que as contribuições existentes em um dado sistema de previdência são unicamente provenientes do binômio trabalhador/empregador. Tal percepção tende a constituir uma *visão restritiva* de sistemas baseados em múltiplas fontes de financiamento, tal como ocorreu em alguns países da Europa Ocidental e tal como ocorre com o próprio Sistema de Seguridade Social instituído pela Constituição Federal de 1988 no Brasil¹²⁸.

Quanto ao regime financeiro de repartição de capitais de cobertura, segundo sistematização feita pela Anfip (2011), este caracteriza-se como um modelo cujas contribuições recebidas em um determinado período de tempo são alocadas para a constituição de um fundo específico destinado a pagamentos de obrigações futuras relativas a eventos contingenciais ou não programados, com probabilidade periódica de ocorrência, tais como a aposentadoria por invalidez e pensões por morte¹²⁹.

¹²⁸ A diversidade da estrutura de financiamento da Seguridade é deliberadamente ocultada pelo Estado brasileiro, o que converte a distorcida visão de que as fontes de financiamento do Regime Geral de Previdência Social no Brasil são unicamente provenientes das contribuições diretas de trabalhadores e empregadores. Tal distorção da concepção de Seguridade constitui-se em um dos mecanismos da contrarreforma, conforme será observado no Capítulo 4.

¹²⁹ Este tipo regime é adotado no âmbito da “previdência complementar” dos servidores públicos federais, no âmbito da qual criou-se um Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários (FCBE) conformado por

Especificamente no que tange ao regime de capitalização, este caracteriza-se pela *formação de reservas* por parte do trabalhador vinculado a determinado plano de benefícios, por meio da qual os recursos acumulados durante o período laborativo devem ser investidos ou aplicados nos mercados financeiros, com fins de que a massa monetária cresça de modo suficiente para que tais reservas possam ser utilizadas como fontes de receitas para o pagamento dos benefícios futuros. Neste tipo de regime, o valor dos benefícios tende a depender do tamanho das reservas e a dimensão destas, por seu turno, tende a ser uma função das seguintes variáveis: tempo de contribuição/acumulação; retorno dos investimentos/aplicações; inflação; patamar salarial; alíquota de contribuição. (ANFIP, 2011). Os fundos de pensão, no Brasil e no mundo, operam por meio deste regime, sendo este um dos aspectos estruturais para a compreensão da proliferação da atuação desses agentes na era da mundialização do capital, conforme será abordado mais adiante.

A partir dessas considerações a respeito dos regimes financeiros, faz-se necessário destacar crítica feita por Granemann (2006) a respeito do fato de o direito à previdência estar, em geral, associado ao vínculo salarial e à taxação de salários como referência contributiva, independentemente dos regimes adotados. Ocorre, segundo a autora em tela, uma *abdicação da luta pela superação da sociabilidade capitalista*, pois se oculta que o trabalho é o verdadeiro produtor de riqueza em tal sistema. Assim, o trabalhador coletivo, além de produzir os valores necessários para remunerar o lucro do capital, produz, também, os valores necessários à reprodução dos trabalhadores produtivos, precários, desempregados e aposentados, pois a taxação dos salários é a fonte principal do pagamento de benefícios de caráter previdenciário:

Neste, e somente neste âmbito, importa pouco que o sistema previdenciário seja por repartição ou por capitalização, já que em ambos sempre ela será financiada pelo produto do sobre-trabalho. Bem assim, nenhum trabalhador financia a sua própria aposentadoria; sequer aqueles – ou menos ainda – que fazem de suas

'previdências privadas' os símbolos de uma existência precavida e estritamente organizada no plano individual. (GRANEMANN, 2006, p. 98) ¹³⁰.

Postas essas breves questões relacionadas aos regimes financeiros adotados no âmbito dos planos de previdência social e nos fundos de pensão, cabe abordagem acerca das *modalidades* de “planos de benefícios” ofertados pelos referidos investidores institucionais, dimensão considerada importante por pesquisadores do tema, tais como Maia (2003), Sauviat (2005) e Granemann (2006).

Os planos de benefícios na modalidade Benefícios Definidos (BD) possuem como característica predominante o fato de os valores dos benefícios de aposentadoria serem pré-fixados no momento da adesão do trabalhador ao plano. Em geral, a magnitude do benefício relaciona-se com o salário e com o tempo de serviço do segurado, ou seja reflete o lugar ocupado pelo trabalhador no espaço produtivo. (MAIA, 2003; GRANEMANN, 2006; ANFIP, 2011).

Eventuais ajustes a serem feitos nos planos BD são executados a partir da variação das alíquotas de contribuição do empregador (“patrocinador”), sobre quem recai os riscos das operações. Trata-se de uma modalidade que, de acordo com Granemann (2006), guarda maior proximidade com os planos de previdência social, pois permite ao trabalhador saber o patamar de seu benefício e, além disso, em certa medida, protege o trabalhador de eventuais rentabilidades negativas, pois, “em caso de as aplicações realizadas no mercado de capitais não terem logrado sucesso cabe ao ‘patrocinador’, isto é, o patrão, o provimento dos recursos para honrar a expectativa da aposentadoria”. (GRANEMANN, 2006, p. 33).

Por outro lado, no que toca aos planos de benefícios na modalidade de Contribuição Definida (CD), estes caracterizam-se pela circunstância de que o valor e o tempo de contribuição são definidos no momento da adesão ao plano, ao passo que a magnitude do benefício, calculada à época do evento gerador, é uma função do

¹³⁰ Nesse sentido, com fundamento na lei do valor marxiana, Granemann (2006) argumenta que, para além da discussão acerca dos regimes financeiros, é fundamental exigir que o financiamento dos regimes públicos de previdência direcione-se às disputas em torno da taxaço do capital quando da socialização dos frutos do sobre-trabalho e não a taxaço dos salários por meio da repartilha da instância de subsistência do trabalhador assalariado. (GRANEMANN, 2006).

montante acumulado ao longo do tempo em contas individuais. Como os benefícios dependem dos recursos acumulados, as carteiras de “investimentos”¹³¹ destes planos tendem a ser compostas por ativos relacionados a operações mais arriscadas, como ações e outras espécies de renda variável. Neste caso, os riscos são assumidos fundamentalmente pelo trabalhador segurado, pois, na hipótese de a rentabilidade ser baixa ou negativa, os benefícios também tendem a ser baixos. (MAIA, 2003; GRANEMANN, 2006; ANFIP, 2011). Esta é, portanto, uma modalidade de “plano de benefício” ofertado pela “previdência privada” que submete, em elevado grau, o montante da aposentadoria do trabalhador às *incertezas* e variações dos valores dos ativos financeiros nos quais as reservas são aplicadas¹³².

Quanto aos planos benefícios denominados Contribuição Variável (CV), estes se caracterizam por oferecer um regime misto, o qual combina as duas modalidades acima abordadas. Neste caso, o valor do benefício tende a depender das contribuições do próprio segurado. (ANFIP, 2011).

Em uma perspectiva histórica, no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, os planos oferecidos pelos fundos de pensão, principalmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, tendiam a ser predominantemente de Benefício Definido. (MAIA, 2003; GRANEMANN, 2006). No período da mundialização, esta tendência será alterada a partir da difusão da oferta dos planos de Contribuição Definida, conforme será visto mais adiante.

Ficam, portanto, expostas as características estruturais gerais dos principais eixos definidores da dimensão e da magnitude dos “planos de benefícios” vendidos pelos fundos de pensão, as quais relacionam-se com o regime financeiro adotado e as modalidades de planos mais ofertadas. Postas estas questões, cabe breve abordagem a respeito da emergência dos fundos de pensão.

¹³¹ Usa-se “investimentos” entre áspas porque, conforme será abordado mais adiante nesta dissertação, estes fundos não direcionam suas massas monetárias a atividades produtivas, mas sim, destinam seus recursos a aplicações financeiras, com destaque para os títulos públicos. Agradecimento à Professora Maria de Lourdes Mollo pela atenção a este aspecto fundamental durante a banca de defesa desta pesquisa.

¹³² A vulnerabilidade e as incertezas relacionadas aos planos de contribuição definida serão retomadas no capítulo 5, haja vista que esta é a modalidade que a contrarreforma estabeleceu no âmbito da “previdência privada” dos servidores públicos federais.

Nessa perspectiva, Granemann (2012) refuta argumentação geralmente difundida por apologistas da “previdência privada” de que tais instituições tiveram sua origem nas caixas de aposentadoria, nos montepios e nos institutos de pecúlio existentes em diversos países capitalistas desde o século XIX, tal como o faz Pinheiro (2007, p. 27), para quem “a previdência privada foi a precursora da previdência social no Brasil”. Trata-se de uma arqueologia fácil, evolucionista, a qual “pretende explicar a origem dos fundos de pensão como uma continuidade tranquila e necessária de antigas protoformas previdenciárias; vale dizer, sem as lutas de classe”. (GRANEMANN, 2012, pp. 244-245).

Apesar de a existência de planos de aposentadoria organizados por empresas remontar ao final do século XIX e à primeira metade do século XX¹³³, de acordo com Granemann (2006), o primeiro fundo de pensão, nos moldes como se conhece hoje, surgiu na década de 1950, produto de uma negociação trabalhista entre a *General Motors* e o sindicato de trabalhadores da empresa, no qual foi proposto aos trabalhadores a concessão de menores aumentos salariais, em troca de transferências a serem garantidas pela empresa no futuro sob a forma de aposentadorias “privadas”. Trata-se de uma concertação entre capital e trabalho, que produziu relevantes efeitos sob as lutas da classe trabalhadora: “acordou-se: o direito a uma pequena fração da mais-valia extraída no presente poderia ser devolvida aos trabalhadores no futuro como aposentadoria”. (GRANNEMAN, 2006, p. 42).

Foi, portanto, no contexto do imediato pós-Segunda Guerra Mundial que surgiram as primeiras formas de fundos de pensão tal como se conhece hoje, principalmente em países anglo-saxões, como Estados Unidos, Grã-Bretanha, Canadá,

¹³³ Granneman (2006) indica que a emergência da oferta de planos de aposentadoria concedidos por empresas a seus funcionários, ainda que de modo embrionário, remonta ao último quarto do século XIX, nos Estados Unidos. A formação desses planos se inicia com empresas ligadas às atividades financeiras, estradas de ferro e serviços públicos, sendo que as primeiras empresas a ofertarem essas modalidades foram a *American Express Company* (atuante no setor financeiro) e a *Baltimore and Ohio Railroad Company* (empresa atuante no transporte ferroviário de cargas e passageiros). Qualquer semelhança não é mera coincidência, tanto por tratar-se do país norte-americano, quanto por dizer respeito ao período no qual ocorria a transição do capitalismo concorrencial ao monopolista, ou seja, quando se formaram as bases do imperialismo. Na mesma linha, a autora também aponta que no primeiro quartel do século XX surgiram, nos Estados Unidos, várias empresas que passaram a atuar na oferta das mercadorias de caráter aparentemente previdenciário, tais como a *Metropolitan Life Insurance Company* (1921); *The Equitable Life Assurance Society of the United States* (1924). (GRANEMANN, 2006).

Austrália bem como na Alemanha Ocidental e no Japão, representando uma *escolha política* de tais nações em favor dos sistemas privados de previdência. (CHESNAIS, 2005). Trata-se de um instrumento que foi extremamente funcional ao capital nos planos econômico, político e ideológico, pois, ao mesmo tempo em que significava a centralização de parte dos salários dos trabalhadores que ficava sob o controle dos capitalistas, difundia-se a concepção de que a solidariedade existente nos regimes públicos de previdência estava em *crise*. No contexto das lutas da classe trabalhadora durante as décadas de 1950 e 1960, o surgimento dos fundos de pensão pode ser considerado uma dimensão das derrotas sofridas pelo movimento operário no período, à medida que tais fundos converter-se-iam em “achados” da acumulação capitalista. (GRANEMANN, 2006; 2012).

A expansão moderada dos fundos de pensão durante as décadas de 1950 e 1960 ganhou impulso com a intensificação do desenvolvimento do processo de *mundialização financeira* e, assim, sob os marcos das respostas do capital às expressões de sua crise estrutural¹³⁴, tais fundos passaram a exercer a função de operadores centrais da acumulação capitalista. Sob tal conjuntura, parte-se, então para a compreensão das determinações constitutivas deste processo, bem como do papel exercido pelos fundos de pensão em tal movimento.

Preliminarmente, é relevante observar que, de acordo com Chesnais (2009) o termo “globalização”, se referia, em princípio, aos parâmetros pertinentes à ação estratégica de grandes grupos industriais e a sua necessidade de adotar aproximação e condutas globais, dirigindo-se a mercados consumidores, a fontes de abastecimento (matérias-primas) e movimentos de rivais oligopólicos. Ao longo do tempo, a marcha deste processo adquiriu uma dimensão fundamentalmente financeira, a partir da difusão das operações e estratégias globais de arbitragem nos mercados financeiros. A este processo, Chesnais (1996; 2009) denomina “mundialização do capital”.

Borón (2009) expõe a existência de um debate acerca do lugar da “globalização” - isto é, da mundialização - no capitalismo, e refuta o argumento dos

¹³⁴ A crise estrutural do capital será problematizada de modo específico na próxima seção.

propagadores do neoliberalismo de que tal fase representaria o fim da era imperialista. Desta maneira, o referido autor argumenta que não há de se falar em superação do imperialismo, mas sim em uma *nova fase*¹³⁵ deste, haja vista as profundas e complexas transformações ocorridas nas formas de dominação do capital, principalmente a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. (BORÓN, 2009).

A respeito da *mundialização financeira*, na concepção de Chesnais (2005), esta corresponde a uma configuração específica do capitalismo, na qual o capital portador de juros constitui-se em um ator fundamental nas relações econômicas e sociais. A consolidação desse papel central do capital portador de juros no último quartel do século XX ganhou um impulso fundamental durante a década de 1980 e está intrinsecamente relacionada à adoção, por parte dos Estados capitalistas, de medidas e ações que criaram um ambiente favorável à dominação política e social de operadores financeiros denominados *investidores institucionais*. Tal expressão é utilizada para fazer referência a agentes que atuam em operações de compra e venda de títulos que dão direito ao recebimento de juros e dividendos, tais como os fundos de pensão, os fundos mútuos, às sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimentos e instituições financeiras não-bancárias em geral¹³⁶. (CHESNAIS, 2005; 2009).

Isso posto, é fundamental que se deixe claro que o processo de mundialização financeira não se caracteriza pelo *aparecimento* do capital portador de juros, tampouco pelo *surgimento* de seu poder, de maneira que, para esta conjuntura específica do capitalismo, é muito mais apropriado utilizar expressões como

¹³⁵ Existe aqui um problema semântico: Borón (2009) afirma que a mundialização é uma *fase* dentro da *etapa* imperialista do capitalismo. Ocorre que, na tradução da obra de Lênin (2008) para o português, o subtítulo de seu livro faz referência ao imperialismo como uma *fase* – e não uma etapa - do capitalismo. Netto e Braz (2006), por seu turno, fazem uso da expressão *estágio imperialista*. Independentemente das palavras a serem usadas, no âmbito da presente pesquisa, adota-se a concepção observada nestes autores em conjunto, qual seja, a de que o imperialismo é uma fase específica do modo de produção capitalista e a mundialização, um processo *dentro* de tal fase e não sua superação.

¹³⁶ Em uma perspectiva fundamentalmente econômica, as instituições financeiras *bancárias* são aquelas que *criam moeda* ao concederem empréstimo. Somente a concessão de crédito bancário enseja a criação de depósitos à vista, isto é, de moeda escritural. No caso das instituições financeiras *não-bancárias*, estas *não* são depositárias, à medida que captam recursos de maneira distinta dos depósitos bancários, principalmente por meio da centralização de poupanças compulsórias, como é o caso das companhias de seguro, das sociedades de crédito e dos próprios fundos de pensão. (CARDIM DE CARVALHO, et al., 2007)

“reaparecimento e aumento do poder do capital financeiro”, “ressurgimento de mercados especializados” e “reconstituição de uma acumulação de capitais especulativos”, tal como o faz Chesnais (2005, pp. 37-38). Isto se justifica pelas questões já abordadas na seção anterior, onde buscou-se demonstrar como o capital portador de juros é uma forma de capital que antecede o modo de produção capitalista. Além disso, na fase do capitalismo monopolista, o predomínio dos *rentiers*, da oligarquia financeira e do “capital financeiro” sobre todas as demais formas do capital é um traço constitutivo fundamental¹³⁷. (MARX, 1985a; MARX, 1985b; LÊNIN, 2008).

Tendo em perspectiva o domínio dos agentes financeiros na acumulação capitalista durante as três primeiras décadas do século XX, Chesnais (2005), afirma que o Choque da Bolsa de Valores de Nova Iorque de 1929 e a subsequente Depressão Econômica da década de 1930, obrigou os Estados capitalistas a adotarem um *regime de controle estrito dos movimentos dos capitais*, impondo um *recuo* aos operadores da finança. Nos Estados Unidos, as maiores expressões deste processo foram a Lei *Glass-Steagall Act*¹³⁸, de 1933, e o *New Deal*¹³⁹, de 1936. Porém, tal imposição de restrições à mobilidade de capitais foi dotada de limitações, pois não significou a *eliminação* do poder da oligarquia financeira, mas sim, seu *enfraquecimento relativo*, haja vista que “mesmo então, foi um recuo, não um enfraquecimento definitivo e ainda menos uma destruição que pudesse acabar com a propriedade privada dos meios de produção, que é o fundamento último do poder da finança”. (CHESNAIS, 2005, p. 66).

¹³⁷ Portanto, nos marcos do processo de mundialização, o capital portador de juros caracteriza-se por seu “ressurgimento” e não por seu mero “aparecimento”, o que poderia ensejar a interpretação de novidade. Pelo contrário, no âmbito da presente pesquisa, o grande diferencial do capitalismo contemporâneo são as particularidades adquiridas pelo capital portador de juros, em uma perspectiva geral, e pelo capital fictício, de modo específico, conforme será abordado na seção 3.4 deste Capítulo.

¹³⁸ A Lei do *Glass-Steagall Act* foi aprovada pelo Congresso Norte-Americano no ano de 1933, primeiro ano da presidência do democrata Franklin Delano Roosevelt (1933-1945), como uma resposta emergencial às falências de milhares de bancos, após o crash de 1929. A medida impunha fortes restrições à atuação dos bancos e às operações financeiras e seu caráter “emergencial” foi convertido em permanente após 1945: “Essa lei determinou a segmentação dos mercados financeiros e a especialização das instituições financeiras. A principal razão para essa escolha foi a busca de segurança para o sistema financeiro, duramente atingido pela crise de 1929. Julgou-se que a crise foi magnificada pelas atividades especulativas dos agentes financeiros, entre os quais, particularmente, os bancos de tipo universal, que operavam com depósitos e crédito, mas também no mercado de títulos.” (CARDIM DE CARVALHO, et al., 2007, p. 258). De acordo com Chesnais (2012, p. 68): “A lei [*Glass Steagall Act*] foi atacada ao longo da década de 1990, com a sua ab-rogação pura e simples no segundo mandato de [Bill] Clinton, em 1999”.

¹³⁹ O *New Deal* foi um programa anticíclico elaborado pelo Governo norte-americano no ano de 1936.

Postas essas circunstâncias, tendo em vista que o domínio das oligarquias financeiras e do capital portador de juros não é algo próprio da atual configuração do capitalismo, surge questão fundamental a ser aqui abordada acerca das determinações constitutivas do processo de mundialização financeira.

Pois bem, a leitura das análises desenvolvidas por Chesnais (1996; 2005; 2009) permite inferir as seguintes questões acerca da conjuntura contemporânea: diante da desestruturação do padrão de acumulação e das relações salariais fordistas, conforma-se um regime de acumulação predominantemente financeiro, no qual o capital portador de juros *ressurge* como o centro das relações econômicas e sociais; a dominação política e social em face dos assalariados mais identificável são os grupos industriais transnacionais, porém, este não é um domínio isolado, pois, ao lado de tais capitais monopolistas, estão as instituições financeiras bancárias e, sobretudo as não-bancárias, com destaque para os fundos de pensão e os fundos mútuos; seguidos processos de liberalização e desregulamentação dos sistemas financeiros e de relações comerciais¹⁴⁰ eliminaram de forma nefasta os mecanismos construídos desde a década de 1930 que permitiram aos Estados impor restrições e disciplina aos capitais; conforma-se um contexto favorável a uma acumulação financeira de grandes proporções, principalmente por intermédio de instituições centralizadoras de lucros não reinvestidos das empresas e das rendas não consumidas das famílias, tais como os fundos de pensão. (CHESNAIS, 1996; 2005; 2009).

Todas essas determinações constitutivas da mundialização financeira se consolidaram em um contexto histórico bastante específico, o qual Chesnais (2005) aponta que pode ser dividido em três etapas que articulam-se entre si: a primeira diz respeito à constituição do “mercado de eurodólares”, durante as décadas de 1950 e 1960 nas praças financeiras europeias, com destaque para a *City*¹⁴¹ de Londres; a

¹⁴⁰ Enfatiza-se que, de acordo com a abordagem de Chesnais (1996; 2005), o processo de desregulamentação não se restringe à esfera financeira e à liberalização do movimento dos capitais, mas também se estende às relações comerciais e aos investimentos externos diretos (IED). Acrescenta-se a essas dimensões a desregulamentação das relações de trabalho e própria “livre circulação” da força de trabalho entre certos grupos de nações, tal como ocorre com os cidadãos da União Europeia.

¹⁴¹ A *City* de Londres, também conhecida como *The City*, é um distrito financeiro onde estão localizadas as sedes dos maiores operadores da “indústria” de serviços financeiros na contemporaneidade que, desde o Reino Unido, e com promíscuas interconexões com *Wall Street*, representam o centro do poder da oligarquia financeira imperialista. Localizado geograficamente dentro da cidade de Londres, o enclave

segunda inicia-se com a “reciclagem dos petrodólares” durante a década de 1970, em um período que ficou marcado pelos dramáticos processos de endividamento dos países centrais e periféricos, bem como pela visceral liberalização e desregulamentação dos mercados financeiros; a terceira etapa corresponde a uma fase onde os mercados de ações ganham centralidade e os dividendos se convertem em importante mecanismo de acumulação. (CHESNAIS, 2005).

No que diz respeito à primeira etapa, pode-se afirmar que o “mercado de eurodólares”¹⁴² era um mercado interbancário caracterizado por uma “milagrosa” multiplicação de crédito, no qual grandes empresas monopolistas e grandes bancos, principalmente norte-americanos, depositavam recursos monetários na *tentativa de escapar das medidas de controle e enquadramento dos movimentos de capitais* existentes em seu país de origem. Em linhas gerais, esses mercados¹⁴³ representaram a primeira etapa de *reconstituição dos capitais especulativos* e o *primeiro passo* para a conformação do que viria a consolidar a generalização da chamada “economia do endividamento”. (CHESNAIS, 1996).

A segunda etapa apontada por Chesnais (2005), relacionada ao uso dos recursos monetários denominados “petrodólares”, diz respeito à sequência de acontecimentos de ordem política e econômica que proporcionaram as efetivas condições materiais para que os investidores institucionais, especialmente os fundos de pensão, passassem a exercer um papel central na acumulação capitalista. Desta feita,

tem autoridade local própria, denominada “Corporação da Cidade de Londres” e pode ser considerada a praça financeira mais antiga do mundo, tendo sido essencial durante o domínio do Império Britânico e, sob a mundialização financeira, divide com Wall Street as sedes de instituições financeiras de grande porte, tal como bancos de investimentos e grandes seguradoras, além do tenebroso *Lloyd’s of London*, um mercado de seguros e resseguros onde as maiores companhias de seguro do mundo promovem as mais complexas gambiarras financeiras com os ativos que controlam. De acordo com Chesnais (1996), outras praças financeiras localizam-se em paraísos fiscais da antiga área de domínio da libra esterlina, tais como: Toronto; Hong Kong; Cingapura; Bahamas; Ilhas Caiman; dentre outros.

¹⁴² “A tendência de desvencilhar-se das amarras que as normas regulamentares estatais representaram leva à inovação financeira, no caso, de um mercado de dólares fora do controle americano e aplicações européias em uma moeda, o dólar, cuja gestão está fora da alçada dos vários países europeus”. (MOLLO, 2011, p. 460).

¹⁴³ “Quase todos os analistas estão de acordo que a ‘pré-história’ destas finanças privadas e globalizadas ocorreu nos anos sessenta e foi obra inicial da *decisão política* do governo britânico de autorizar um mercado interbancário paralelo e autônomo com relação aos sistemas financeiros nacionais (o “euromercado de dólares”). Para ali foram canalizados os capitais norte-americanos que começaram a ‘fugir’ das baixas taxas de lucros e das regulações internas do seu país de origem”. (FIORI, 1997, P. 90).

os movimentos mais importantes que ocorreram neste período foram os seguintes: o rompimento, em 1971, por parte dos Estados Unidos, com o sistema de paridade entre o ouro e o dólar estabelecido em Bretton Woods¹⁴⁴ e a entrada em vigor do regime de câmbio flexível; o uso dos “petrodólares” sob a forma de empréstimos e de abertura de linhas de crédito a países periféricos, especialmente os latino-americanos; *medidas de liberalização e desregulamentação* tomadas pelo governo dos Estados Unidos da América, sobretudo entre os anos de 1979 e 1981, as quais resultaram na elevação das taxas de juros, na liberação dos mercados de títulos de dívida pública e na alta do dólar. (CHESNAIS, 2005).

No âmbito dessa segunda etapa, tendo em perspectiva os objetivos estabelecidos para a presente pesquisa, faz-se necessário que se aborde de modo mais profundo os aspectos relacionados às medidas de liberalização e desregulamentação adotadas pelo governo dos Estados Unidos – e também do Reino Unido -, principalmente entre os anos de 1979 e 1981, as quais tiveram como maiores expressões o endividamento dos países capitalistas e a conformação de um *espaço financeiro mundial* (CHESNAIS, 2005) no qual os fundos de pensão passam a ser detentores de uma poderosa *força financeira de ataque*, nos termos de Sauviat (2005).

O ano de 1979 representou um momento de elevada relevância na conformação das condições que impulsionaram a mundialização financeira e este fato está diretamente relacionado à política monetária norte-americana. Em outubro do referido ano, Paul Volcker¹⁴⁵, então presidente do Federal Reserve (FED) – o banco

¹⁴⁴ Bretton Woods é uma cidade localizada no Estado de New Hampshire, EUA, onde, no ano de 1944, à beira do fim da Segunda Guerra Mundial, os países imperialistas se reuniram para definir o padrão monetário internacional sob o qual seriam promovidas as relações comerciais e financeiras entre as nações. Após diversas conferências, estruturou-se, então, o Sistema de Bretton Woods, onde acordou-se que a regulação monetária seria estruturada pela conversibilidade entre o ouro e o dólar (padrão ouro-dólar), e o dólar norte-americano foi alçado à condição de moeda referencial do sistema financeiro internacional (SALVADOR, 2010c). Durante as décadas de 1950 e 1960 a capacidade de os Estados Unidos manterem o lastro do dólar ao ouro foi amplamente questionada (MAIA, 2003). No ano de 1971, este sistema sofreu uma grave crise e o padrão ouro-dólar foi unilateralmente rompido pelo presidente republicano Richard Nixon (1969-1974). O consequente estabelecimento das taxas de câmbio flexíveis é caracterizado por Chesnais (2009, p. 72) como a “primeira grande vitória do capital financeiro” na segunda metade do século e estabeleceu os pilares de sustentação dos processos futuros de liberalização e desregulamentação.

¹⁴⁵ Paul Volcker foi um agente central no processo que impulsionou a mundialização financeira, tendo sido presidente do FED entre os anos de 1979 e 1987. O referido anúncio foi feito em uma rara conferência de imprensa concedida em um sábado – com os mercados financeiros fechados – ante um

central norte-americano -, anunciou um aumento violento das taxas de juros internas daquele país. Trata-se de um movimento de sobrevalorização do dólar que estava diretamente relacionado ao que Tavares (1997) caracteriza como *retomada da hegemonia*¹⁴⁶ norte-americana na ordem econômica internacional, o qual estava fundamentalmente assentado na retomada pelo país do controle financeiro internacional a partir do que a referida autora denomina *diplomacia do dólar forte*.

É preciso ressaltar, no entanto, que não foi, em si, a elevação das taxas de juros que produziu maior impacto nos mercados financeiros, mas sim, a *mudança substancial na concepção de política monetária* que estava por detrás deste aumento. Sob o argumento da necessidade de controlar as pressões inflacionárias, o aspecto mais relevante do anúncio de Volcker girava em torno do fato de que a política monetária passaria a ter como mecanismo fundamental a *flexibilidade das taxas de juros* – as quais, até então, eram pouco manipuladas¹⁴⁷. De acordo com Volcker, esta seria uma forma mais “eficiente” de controlar a inflação,

Mas o outro lado da moeda é que, em ofertar as reservas desta maneira, a taxa de juros diária no mercado – uma taxa que, em si, não é dotada de grande significado econômico – passa a poder flutuar em um maior intervalo em relação ao que tem sido a prática do Federal Reserve nos últimos anos. Nós no Federal Reserve vamos ter menos interesse, se assim se pode afirmar, nas flutuações diárias desta taxa de juros de curtíssimo prazo. (FEDERAL RESERVE, 1979, p. 3 – tradução própria).

Esta circunstância teve implicações importantes nos mercados financeiros, especialmente na *liberação dos mercados de títulos da dívida pública*, o que se justifica

contexto de intensa turbulência nos mercados financeiros, abalados principalmente pelos acontecimentos no Oriente Médio, os quais remetem às flutuações do preço do petróleo diante da Revolução Islâmica no Irã, a qual derrubou o governo do Xá e a subserviência daquele país aos interesses imperialistas.

¹⁴⁶ Tendo como eixo de análise a hierarquia das relações internacionais na dinâmica do capital, Tavares (1997) identifica que, durante a década de 1970, a economia mundial carecia de um pólo hegemônico, de modo que havia uma conjuntura de acirramento da concorrência intercapitalista, a qual constituía um quadro desfavorável aos Estados Unidos e favorável às expansões europeia e japonesa. A partir desses aspectos, a autora em tela faz uma abordagem acerca da atuação estratégica das elites financeira e militar norte-americanas, em um processo de *retomada da hegemonia* processo no qual foi fundamental o alinhamento das políticas fiscais, cambiais e monetárias de todos os países à política monetária do FED. (TAVARES, 1997).

¹⁴⁷ Até então, a ênfase da política monetária era o controle da oferta de moeda, a qual variava de acordo com os ciclos dos mercados e as taxas de juros eram praticamente fixas.

pelo fato de os preços dos títulos variarem na razão inversa das taxas de juros¹⁴⁸. Assim, o efeito prático deste movimento é que, se a taxa de juros se torna flexível, o *preço* dos títulos também passa a ser flutuante e, com isso, tem-se que os títulos se convertem em mercadorias que tornaram-se facilmente *objeto de especulação* nos mercados. Eis, aqui, o impulso fundamental que as mudanças na política monetária norte-americana forneceu à expansão do *mercado secundário de títulos*, instituição central da finança, na concepção de Chesnais (2005).

Portanto, tem-se que um dos pilares sustentadores do processo de desregulamentação financeira estava diretamente relacionado à condução da política monetária norte-americana. Com efeito, a partir de tal momento histórico, o qual Chesnais (2005) denomina “golpe de 1979”¹⁴⁹, observou-se uma *tendência geral de elevação do endividamento dos países do centro e da periferia do capital*, o qual foi composto pelos seguintes movimentos fundamentais que se conformaram ao longo da década de 1980: expansão dos mercados de obrigações públicas interconectados internacionalmente, em um processo no qual os compromissos de dívida pública dos Estados deixam de ser meras dívidas contratuais para adquirirem o *status* de dívidas mobiliárias negociáveis nos mercados financeiros internacionais (titulização); os déficits orçamentários dos Estados, profundamente afetados pela elevação das taxas de juros, passaram a ser cada vez mais financiados pela emissão de títulos públicos; o refinanciamento das dívidas dos Estados passou a ser o mecanismo por meio do qual promoveu-se o *enquadramento fiscal, monetário e cambial* de todos os países capitalistas, conformando um processo marcado pela generalização da aplicação de

¹⁴⁸ Marx (1985b), ao abordar o caráter puramente *fictício* dos títulos de valor, especialmente, os de dívida pública, explica como essa relação está fundamentada no pressuposto de que o rendimento de um determinado título é fixado de forma antecipada e, assim, qualquer variação no seu preço varia inversamente às variações nas taxas de juros que vão garantir o rendimento, com vistas a que se pague o rendimento acordado no ato por meio do qual se adquire o título: “Se a taxa de juros sobe de 5% para 10%, então um título de valor que assegura um rendimento de 5 libras esterlinas representa apenas um capital de 50 libras esterlinas. Se a taxa de juros cai para 2 ½%, então o mesmo título de valor representa um capital de 200 libras esterlinas. *Seu valor sempre é apenas o rendimento capitalizado, isto é, o rendimento calculado sobre um capital ilusório, com base na taxa de juros vigente*”. (MARX, 1985b, p. 12; grifos adicionados).

¹⁴⁹ Em tempos de “ditadura dos mercados financeiros”, Chesnais (2005, pp. 39-40) argumenta que “não se pode ter ditadura sem uma forma de golpe de Estado”.

conservadoras medidas de austeridade e pela redução das despesas públicas¹⁵⁰. (TAVARES, 1997; CHESNAIS, 2005).

Em linhas gerais, a *ressurreição* dos mercados financeiros na década de 1980 pode ser relacionada a três outros processos fundamentais, os quais são imbricados entre si: a desregulamentação e a liberalização monetária e financeira, em um movimento de corrosão das medidas e instâncias de restrição, supervisão e controle à mobilidade de capitais, conformadas desde a Grande Depressão de 1930 e intensificadas no período imediatamente posterior à Segunda Grande Guerra¹⁵¹; processos de descompartimentalização externa e interna dos mercados financeiros, sendo a primeira relacionada à abertura dos mercados de câmbio, títulos e bolsa a agentes estrangeiros e a segunda vinculada à desespecialização progressiva dos bancos; forte movimento de desintermediação, o qual permite às instituições financeiras não bancárias, principalmente fundos de pensão, fundos de mútuo e seguradoras, o acesso aos mercados como emprestadoras. (CHESNAIS, 2005).

A partir de tal abordagem teórica acerca das etapas que constituíram o movimento de consolidação da mundialização financeira, verifica-se que o pilar estrutural da *ressurreição* do capital portador de juros como agente central das relações econômicas, políticas e sociais no atual estágio do imperialismo foi a deliberada desestruturação das medidas relacionadas à “repressão financeira” que haviam sido estruturadas desde a década de 1930 com vistas a dar maior estabilidade e segurança às relações financeiras e comerciais, nos marcos da teoria keynesiana. (BELLUZZO, 2005; CHESNAIS, 2005).

¹⁵⁰ “Os juros devidos sobre o principal da dívida (o serviço da dívida) absorvem uma fração sempre maior do orçamento do Estado, das receitas das exportações e das reservas do país, de sorte que a única maneira de fazer face aos compromissos do serviço da dívida é tomar um novo empréstimo”. (CHESNAIS, 2005, p. 39).

¹⁵¹ Merecem ser ressaltadas as medidas aplicadas pelos governos de Margaret Thatcher (1979-1990), no Reino Unido, e de Ronald Reagan (1981-1989), nos Estados Unidos, as quais materializaram verdadeiras *contrarreformas* nas legislações e instituições que atuavam como reguladoras das atividades financeiras e econômicas como um todo, promovendo a desregulamentação e liberalização dos mercados. (CHESNAIS, 2005; HARVEY, 2008). No caso do Reino Unido, o pacote de Thatcher, em 1986, foi denominado “*Bing Bang*”. A respeito das medidas efetivamente aplicadas, especialmente em tais países anglo-saxões, Maia (2003) destaca as seguintes: remoção das regulações que segmentavam o mercado financeiro; remoção das regulações que restringiam o estabelecimento de instituições financeiras; abolição dos controles sobre as taxas de juros; dentre outras.

Trata-se, de um processo de rompimento dos *diques impostos* à mobilidade de capitais e das relações comerciais como um todo, que Belluzzo (2005) caracteriza como “dissolução do consenso keynesiano”¹⁵², marcado pela elevação dos patamares inflacionários, pela criação do euromercado, pela reciclagem dos petrodólares e pela substituição das taxas fixas de câmbio por um regime de taxas flutuantes, conforme já exposto.

A relevância deste fato para a presente análise é que os maiores *beneficiários* deste processo foram os investidores institucionais, com destaque para os fundos de pensão, os quais aparecem como operadores centrais da *reconstituição* dos mercados financeiros e do *ressurgimento* da centralidade do capital portador de juros. (CHESNAIS, 2005; SAUVIAT, 2005). De modo geral, isto significa dizer que a ascensão dos investidores institucionais como operadores fundamentais do poder da finança na era mundialização está necessariamente relacionada à desestruturação de um dos pilares do padrão de acumulação keynesiano-fordista, que “era a existência de Estados dotados de instituições suficientemente fortes para impor ao capital privado disposições de todo tipo e disciplinar o seu funcionamento”. (CHESNAIS, 1996, p. 300). Em linhas gerais, tal desestruturação da “repressão financeira” apenas evidencia as limitações das medidas do “compromisso keynesiano” que vigorou especialmente a partir da Segunda Guerra, conforme aponta Mollo (2011).

Sob tais condições, parte-se, então, para a abordagem acerca do papel central exercido pelos fundos de pensão como operadores do capital portador de juros na mundialização financeira.

¹⁵² Um dos postulados da teoria da taxa de juros de Keynes (1983, p. 255) girava em torno da concepção de que estas deveriam ser mantidas em um patamar baixo, com fins de que fossem desestimulados os investimentos financeiros. A baixa da taxa de juros levaria à *eutanásia do rentier*, “e, conseqüentemente, à eutanásia do poder cumulativo de opressão do capitalista em explorar o valor de escassez do capital. A taxa de juros atual não compensa nenhum verdadeiro sacrifício, do mesmo modo que não o faz a renda da terra”. Keynes (1983), no entanto, logo em seguida faz um aparente errôneo prognóstico de que a “*eutanásia do rentier*” seria um processo gradual do capitalismo: “uma grande vantagem na ordem dos acontecimentos que preconizo consiste em que a eutanásia do *rentier*, do investidor sem função, nada será de repentino, mas será meramente uma continuação gradual e prolongada do que vimos observando recentemente na Grã-Bretanha, sem carecer de qualquer revolução”. (KEYNES, 1983, p. 255).

Já foi observado que os fundos de pensão fazem parte de um rol de instituições financeiras não-bancárias que recebem a denominação de investidores institucionais. No âmbito da reconstituição do espaço financeiro mundial, tais instituições “fizeram da centralização dos lucros não reinvestidos das empresas e das rendas não consumidas das famílias, especialmente os planos de previdência privados e a poupança salarial, o trampolim para uma acumulação financeira de grande dimensão”. (CHESNAIS, 2005, p. 36).

Desta feita, a natureza da atividade dos fundos de pensão, necessariamente relacionada à centralização de grandes massas monetárias que precisam ser aplicadas em ativos financeiros para gerarem rendimentos, associada ao processo de desregulamentação financeira, fez com que, nesta nova conjuntura, esses fundos passassem a se constituir em operadores detentores de uma notável *força financeira de ataque*. (SAUVIAT, 2005).

De modo geral, a centralidade destes agentes na acumulação capitalista pode ser associada a três tendências: ocupam um lugar estratégico como aplicadores em ativos financeiros em escala global; sua ascensão se deu de modo concomitante à desestruturação dos regimes públicos de previdência social; a partir da década de 1980 observou-se um movimento de fechamento dos planos de benefício definido para constituição de planos de contribuição definida. (MAIA, 2003; CHESNAIS, 2005; SAUVIAT, 2005; GRANEMANN, 2006).

Impulsionados pelas condições macroeconômicas favoráveis e pelo processo de desregulamentação financeira, em fins da década de 1990, os fundos de pensão – junto aos *fundos mútuos*¹⁵³ – se converteram em agentes dotados de uma considerável força financeira, em um processo no qual “a esfera de intervenção desses atores financeiros tornou-se mundial e é nessa escala que eles operam suas arbitragens entre rendimentos e riscos”. (SAUVIAT, 2005, p. 115). As aplicações realizadas por tais investidores institucionais são consideradas *ativos negociáveis*,

¹⁵³ Os fundos mútuos (*mutual funds*), diferentemente dos fundos de pensão, são investidores institucionais que não possuem ativos próprios, que apenas administram massas monetárias em nome de terceiros. São extremamente poderosos financeiramente, haja vista que “a função dessas sociedades é constituir e administrar uma carteira coletiva de valores mobiliários [...], os quais subscrevem investidores individuais e institucionais (fundos de pensão, seguradoras, etc), que se tornam acionistas comprando cotas de fundos”. (SAUVIAT, 2005, pp. 114-115).

jamais imobilizados, o que está relacionado com o fato de que a maior preocupação desses agentes é a rentabilidade obtida pelos seus investimentos: “São movidos, antes de tudo, pelas antecipações de ganhos e pela realização de ganhos de capital”. (SAUVIAT, 2005, p. 118).

Nessa perspectiva, no que diz respeito ao lugar ocupado pelos investidores institucionais como aplicadores centrais dos ativos do sistema financeiro em âmbito global, Sauviat (2005) aponta que os fundos de pensão e os administradores dos fundos mútuos começaram a investir nos países “emergentes”, ou seja, na periferia do sistema do capital, a partir do início da década de 1980, intensificando sua presença no início da década de 1990. Na concepção da referida autora, os fluxos e refluxos provenientes dos movimentos dos capitais desses fundos possuem relações diretas com as crises financeiras que eclodiram nos países da latino-americanos e asiáticos na década de 1990. (SAUVIAT, 2005).

Acompanhando tal movimento de expansão dos ativos dos agentes que mercantilizam planos privados de previdência, existe também o processo de *desestruturação dos sistemas públicos públicos de previdência*, tanto no âmbito do Estado Social consolidado nos países capitalistas centrais, quanto nos sistemas dos países periféricos. Trata-se de uma tendência que relaciona-se diretamente com a necessidade de os fundos de pensão ocuparem, cada vez mais, o papel de ofertadores de “planos previdenciários”, em detrimento daqueles ofertados pelo Estado. A consolidação deste processo tem como eixo fundamental a *escolha política* feita por um número cada vez maior de países em favor dos sistemas de previdência por capitalização, cuja consequência mais expressiva é o fato de as aposentadorias dos trabalhadores – tanto em valor quanto em tempo de duração - ficarem subordinadas às aplicações nos mercados financeiros:

A escolha em favor desses sistemas foi e é mais do que nunca uma escolha política, escolha em favor dos mercados financeiros, cujas consequências, hoje, são conhecidas. Da mesma maneira que Keynes opõe a gestão da “poupança comum” pelos poderes públicos à exploração de sua “raridade” pelo capital rentista, pode-se opor os sistemas públicos de repartição, que não tiveram necessidade de mercado financeiro para cumprir suas funções, às

aposentadorias de mercado financeiro submetidas à sorte do “cassino”. (CHESNAIS, 2005, p. 51).

O Reino Unido foi um dos primeiros países a começar a reduzir os sistemas públicos de cobertura previdenciária, em favor dos planos de “previdência privada”. De acordo com Maia (2003), os mecanismos por meio dos quais buscou-se consolidar este processo no país em tela foram a implantação de *incentivos fiscais*¹⁵⁴ para estimular os prestadores privados, a tendência de rebaixamento dos benefícios concedidos pelo sistema público e, também, a imposição de regras restritivas, como aumento da idade mínima para acesso a benefícios previdenciários. Como resultante deste movimento, a referida autora destaca a proliferação do ideário da *responsabilização individual* na provisão de pensões naquele país, bem como uma forte tendência de aumento dos planos por capitalização individuais, onde sob a *modalidade contribuição definida*, a magnitude e dimensão dos benefícios passam a depender fundamentalmente do montante acumulado pelo trabalhador ao longo do tempo¹⁵⁵. (MAIA, 2003).

Além da tendência de desestruturação dos regimes previdenciários públicos, a centralidade dos fundos de pensão no processo de mundialização financeira, associada à sua necessidade de operar em busca de rentabilidades cada vez maiores a qualquer risco, também implicou mudanças na própria forma com que estes fundos ofertavam “planos de benefícios”. A maior expressão deste processo foi a tendência de fechamento dos planos de modalidade benefício definido e a conseqüente proliferação dos planos de contribuição definida, especialmente a partir da década de 1980. Como efeito disto, o uso dos excedentes dos planos passou a estar cada vez

¹⁵⁴ A concessão de incentivos fiscais para fundos de pensão e suas respectivas “patrocinadoras” nada mais representa do que o efetivo patrocínio do fundo público à expansão desses investidores institucionais. Também ocorre no Brasil, conforme será abordado no Capítulo 5 da presente dissertação.

¹⁵⁵ O estudo de Maia (2003) destaca o lugar estrutural da “previdência privada” no sistema de pensões britânico após as desregulamentações e contrarreformas. Como momento estrutural deste processo, a referida autora destaca a criação, em 1988, pelo governo reacionário e conservador de Margaret Thatcher, de um sistema de pensões pessoais denominado *Personal Pension Schemes*, fortemente baseado no individualismo e na responsabilização dos trabalhadores. (MAIA, 2003).

mais direcionado à expansão do potencial especulativo das aplicações dos fundos. (MAIA, 2003; SAUVIAT, 2005, GRANEMANN, 2006).

O marco inicial deste movimento foi dado nos Estados Unidos sob uma conjuntura que deve ser enquadrada no próprio contexto de desregulamentação financeira. No ano de 1974, o Congresso do referido país aprovou a Employment Retirement Income Security Act (ERISA), uma lei federal de caráter trabalhista que estabelecia as regras gerais para o funcionamento de planos de previdência de adesão voluntária ofertados pelas empresas. Tal norma estabeleceu determinados custos e responsabilidades às empresas “patrocinadoras” de planos de benefício definido e, assim, Sauviat (2005) indica que ocorreu uma tendência inicial de conversão destes em planos de contribuição definida. Posteriormente, em 1978, acrescentou-se ao Código de Impostos Americano o artigo 401 (k)¹⁵⁶, o qual dispôs especificamente a respeito dos planos de contribuição definida. Assim, durante a década de 1980, observou-se a difusão desta modalidade de planos nos Estados Unidos e no Reino Unido¹⁵⁷. (MAIA, 2003; SAUVIAT, 2005).

Essa disseminação dos planos de contribuição definida produziu efeitos dramáticos para os trabalhadores, pois, conforme já foi explicitado anteriormente nesta seção, enquanto os planos de “benefício definido” garantem rendas predeterminadas e os riscos recaem sobre os empregadores, nos “planos de benefícios” por contribuição definida as rendas são incertas, mais expostas às flutuações dos investimentos, de modo que os riscos das aplicações recaem fundamentalmente sobre os trabalhadores. Diante desta conjuntura, “não há que se fazer enorme esforço para compreender que, antes cedo do que tarde, o capital viu-se emaranhado no seu próprio argumento já que

¹⁵⁶ Nos Estados Unidos, a disseminação dos planos de contribuição definida se deu por meio dos planos 401 k, os quais recebem tal nomenclatura em decorrência da seção do código de impostos norte-americano por meio do qual são regulamentados e são direcionados à posse de cotas de *mutual funds*. No âmbito das desregulamentações, liberalizações e incentivos fiscais concedidos, nos EUA também foram criados planos de previdência individuais, denominados IRA. Conforme a análise de Sauviat (2005), “por meio desses planos de previdência, dezenas de milhões de famílias [norte-americanas] de classe média se iniciam pela primeira vez no mercado bursátil”.

¹⁵⁷ Tendo em vista que os riscos dos planos de benefício definido recaem sobre os empregadores, Sauviat (2005) informa que os investimentos desses planos tendem a ser mais “prudentes”. (SAUVIAT, 2005).

o Benefício Definido fora uma espécie de atrativo aos trabalhadores quando de sua criação”. (GRANEMANN, 2006, p. 33).

Em linhas gerais, essas tendências relacionadas à centralidade dos fundos de pensão como operadores centrais do capital portador de juros na mundialização financeira representam uma brutal transformação no caráter da proteção previdenciária ofertada à massa trabalhadora como um todo, tanto pelo impacto que produzem na desestruturação dos sistemas públicos quanto na proliferação dos planos de modalidade contribuição definida, a qual escandalosamente subordina os valores e a própria expectativa de aposentadoria aos riscos das aplicações financeiras, gerando insegurança, incerteza e instabilidade para a proteção previdenciária dos trabalhadores.

Uma forma de apreender a relevância econômica, política e social da magnitude das massas monetárias centralizadas pelos fundos de pensão é observar a relação entre seus ativos financeiros e o Produto Interno Bruto (PIB) das nações, proporção esta que, de acordo com Chesnais (2005, p. 44), “representa as pretensões de apropriação da produção econômica presente e futura”. Neste âmbito de abordagem, a Tabela 5 contém dados referentes à participação percentual dos ativos dos fundos de pensão em relação ao PIB de quarenta países, localizados dentro e fora da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico no (OCDE), no ano de 2014.

Os dados evidenciam que nos dez maiores países em magnitude de ativos, a massa monetária mobilizada pelos fundos de pensão é superior a 70% de suas respectivas rendas nacionais, com destaque para os quatro primeiros: Países Baixos, Islândia, Suíça e Austrália, cujas proporções superam 100%, ou seja, ultrapassam o próprio montante do PIB. Observa-se também que Reino Unido e Estados Unidos, nações que exercem papéis estratégicos na mundialização financeira, ocupavam, em 2014, a quinta e a sétima posição, com 96% e 83%, respectivamente. Sem dúvidas, merece razão o comentário feito por Maia (2003), de que, “a magnitude das carteiras de ativos dos fundos de pensão ilustra a sua importância relativa para as finanças contemporâneas. De fato, esses fundos de poupança contratual têm gerenciado uma parcela significativa e crescente da riqueza financeira”. (MAIA, 2003, p. 57).

No que diz respeito aos países da América Latina, é notório o elevado peso relativo dos fundos de pensão do Chile, que chega a uma proporção de praticamente 68% do PIB, de modo que este dado representa a relevância da “previdência privada” neste país, o qual, sob a Ditadura de Augusto Pinochet, foi laboratório de implantação das políticas neoliberais na região e onde o sistema público de previdência social foi plenamente desmantelado, conforme apontam Guardia, Clark e Martner (2007). Observa-se que o Brasil ocupa a trigésima quarta posição no mundo e a oitava no subcontinente latino-americano, com a proporção de 12%, ficando atrás, dentre os países da região, além do Chile, de El Salvador (31,6%), Uruguai (20,80), Trinidad e Tobago (20,60 %), Peru (19,90%), Colômbia (19,80%) e México (15,7%).

O lugar do Brasil nesse contexto é de extrema relevância, pois a relativamente baixa participação proporcional dos ativos dos fundos de pensão no PIB indica dois aspectos que se tensionam: a prevalência de um sistema público de previdência social relevante; e a existência de uma *ampla margem de crescimento potencial desta proporção*. Tendo em vista que os ativos de fundos de pensão de países menores da América Latina – tanto em população quanto em PIB - alcançam proporção que gira em torno de 20% do PIB, é notório que as dimensões populacionais nacionais e da economia brasileira representam um potencial de crescimento da proporção que hoje é de 12%.

É, portanto, à luz de tal potencialidade de crescimento dos ativos dos fundos de pensão em relação ao PIB que devem ser compreendidas as intensas tentativas de contrarreforma dos regimes públicos de previdência social de trabalhadores do setor privado e de servidores públicos civis no Brasil.

Tabela 5

Ativos dos Fundos de Pensão em % do PIB – Países dentro e fora da OCDE (2014)

	País	Ativos % PIB		País	Ativos % PIB
1	Países Baixos	159,3%	21	Papua Nova Guiné	24,8%
2	Islândia	146,8%	22	Jamaica	22,1%
3	Suíça	120,3%	23	Croácia	21,4%
4	Austrália	110,0%	24	Uruguai	20,80%
5	Reino Unido	96%	25	Trinidad e Tobago	20,60%
6	África do Sul	94,8%	26	Nova Zelândia	20%
7	Estados Unidos	83%	27	Peru	19,90%
8	Liechtenstein	78,4%	28	Colômbia	19,80%
9	Namíbia	77,3%	29	Kosovo	19,80%
10	Canadá	76,2%	30	México	15,7%
11	Chile	68,3%	31	Quênia	14%
12	Irlanda	58,1%	32	Lesotho	13,7%
13	Israel	54,1%	33	Malawi	13,7%
14	Finlândia	51%	34	Brasil	12%
15	Dinamarca	48,6%	35	Costa Rica	11,8%
16	Botswana	47,3%	36	Estônia	11,3%
17	Hong Kong	37,8%	37	República Dominicana	11%
18	El Salvador	31,60%	38	República da Eslováquia	10,6%
19	Japão	30,2%	39	Portugal	10,1%
20	Malta	26,9%	40	Espanha	9,5%

Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. OECD (2015). Elaboração própria.

Em síntese, esta seção esteve direcionada à abordagem da centralidade do papel exercido pelos fundos de pensão no âmbito do processo de mundialização financeira. Observou-se que os fundos de pensão se tornaram operadores centrais da reconstituição dos mercados financeiros liberalizados, tendo em vista terem adquirido uma formidável *força financeira de ataque*, a qual se manifesta de modo peculiar na desestruturação dos sistemas públicos de previdência e na disseminação de planos de contribuição definida que deliberadamente subordinam “benefícios” às incertezas e às instabilidades da acumulação financeira. Por fim, ficou demonstrado que os fundos de pensão controlam uma massa monetária de fenomenal relevância para as finanças contemporâneas e que, no Brasil, existe uma ampla margem de crescimento potencial desse montante de capital-monetário. Postas estas questões acerca do lugar dos fundos de pensão na mundialização financeira, cabe, então, abordar uma outra determinação constitutiva da acumulação capitalista no contexto contemporâneo: a crise estrutural do capital.

3.3 A crise estrutural do capital e a reacionária ofensiva burguesa

A crise estrutural do capital é uma determinação constitutiva elementar para compreensão da complexa e dinâmica realidade social contemporânea, à medida que suas expressões atingem sobremaneira as condições de vida, trabalho e de acesso à proteção social por parte da classe trabalhadora no centro e na periferia do capitalismo. Isto posto, é preciso que se reconheça que, nos marcos da teoria social crítica marxiana, as crises não são processos aleatórios e ocasionais, ao contrário, constituem-se em elementos imanentes à dinâmica interna do modo de produção capitalista. (MARX, 1983; MARX, 1986a; NETTO, 2012).

Na concepção de Marx (1986a p. 188), as crises são processos intrínsecos da sociabilidade capitalista, cuja origem remete às *contradições* internas deste sistema. Desta forma, “as crises são sempre apenas soluções momentâneas violentas das contradições existentes, irrupções violentas que restabelecem

momentaneamente o equilíbrio perturbado”. A respeito de tais contradições, o autor expressa que,

A contradição, expressa de forma bem genérica, consiste em que o modo de produção capitalista implica uma tendência ao desenvolvimento absoluto das forças produtivas [...] Os métodos pelos quais ela alcança isso implicam: diminuição da taxa de lucro, desvalorização do capital existente, desenvolvimento das forças produtivas do trabalho à custa das forças produtivas já produzidas. (MARX, 1986a, p. 188).

A partir da ótica marxiana, portanto, as contradições internas do modo de produção capitalista são inerentes ao desenvolvimento das forças produtivas, isto é, da busca incessante pela autovalorização do capital. Neste âmbito, a contradição se expressa exatamente em tal busca pela máxima valorização do valor, pois esta constitui-se em determinação constitutiva de uma das tendências internas da acumulação do capital: a elevação da composição orgânica do capital, a qual provoca a queda tendencial das taxas médias de lucros¹⁵⁸.

A composição orgânica do capital é parte constitutiva do desenvolvimento das forças produtivas, sofrendo modificações no transcurso do processo de acumulação. Desta maneira, com o progresso de tal expansão, conforma-se a tendência de mudança na composição técnica do capital, por meio da qual eleva-se o componente da massa de meios de produção (capital constante) em relação à massa de força de trabalho (capital variável)¹⁵⁹. Trata-se do que Marx (1996, p. 255) denomina “lei do crescente aumento da parte constante do capital em relação à parte variável”.

Com uma composição técnica do capital mais elevada, isto é, mais qualificada, o crescimento proporcional do capital constante tende a tornar a produção

¹⁵⁸ A Lei da Queda da Taxa de Lucro é problematizada na Seção III do Livro Terceiro de ‘O Capital’. (Ver Marx, 1985a, pp. 163-200). É importante que se ressalte que a tendência de queda da taxa de lucro não significa queda da acumulação, pelo contrário, o desenvolvimento das forças produtivas se expressa na ocorrência concomitante dos seguintes processos: queda tendencial da taxa de lucro; aumento da massa de lucro; e acumulação acelerada.

¹⁵⁹ Esta temática já foi abordada na seção 1.1, do Capítulo 1 do presente trabalho, na qual buscou-se demonstrar que a dinâmica interna desse processo consiste na *produção da redundância do trabalhador*, a partir da produção progressiva de uma superpopulação relativa como mecanismo de sobreexploração da massa trabalhadora.

em larga escala mais concentrada, conformando as condições para a aceleração da queda da taxa média de lucro:

à medida que a taxa de valorização do capital global, a taxa de lucro, é o aguilhão da produção capitalista assim como a valorização do capital é sua única finalidade, sua queda retarda a formação de novos capitais autônomos, e assim aparece como ameaça para o desenvolvimento do processo de produção capitalista; ela promove superprodução, especulação, crises, capital supérfluo, ao lado de população supérflua. (MARX, 1986a, p. 183).

Nessa perspectiva, a forma com a qual o capital faz frente à queda tendencial da taxa média de lucros é, justamente, acelerando a acumulação de valor-capital em busca da formação de novos capitais. Ao fazer isso, o capital *perturba* as próprias condições dadas nas quais se efetuam a circulação e a reprodução do capital. Nesta latitude, a estratégia capitalista de fazer frente à tendência de queda das taxas de lucro é acompanhada de paralisações súbitas e crises do processo de produção. De modo geral, tem-se que “a produção capitalista procura constantemente superar [as] barreiras que lhe são imanentes, mas só as supera por meios que lhe antepõem novamente essas barreiras e em escala mais poderosa. (MARX, 1986a, p. 189).

A essência da contradição dessa lei interna ao modo de produção capitalista consiste no fato de que as condições de exploração direta (isto é, de produção de massa de mais-valia) não são idênticas às condições de sua realização, a qual somente ocorre com a venda de mercadorias. Trata-se, assim, do fato de que, com o desenvolvimento das forças produtivas e as contínuas revoluções nos métodos de produção, o sistema do capital busca ampliar sua escala sob circunstâncias que proporcionam sua própria ruína, pois entra em conflito com as condições em que se efetua a circulação e a reprodução do capital, tornando cada vez mais estreita a estrutura que se ergue sobre as relações de consumo: “a contradição interna procura compensar-se pela expansão do campo externo da produção. *Quanto mais, porém, se desenvolve a força produtiva, tanto mais ela entra em conflito com a estreita base sobre a qual repousam as relações de consumo*”. (MARX, 1986a, p. 185; grifos adicionados).

Nessas circunstâncias, o modo de produção capitalista é dotado de uma contradição interna entre a sua tarefa histórica de buscar incessantemente a sua

autovalorização e o meio através do qual intenta materializar tal objetivo, que é desenvolvendo incondicionalmente as forças produtivas, sendo esta uma “contradição constante entre essa sua tarefa histórica e as relações sociais de produção que lhe correspondem”¹⁶⁰. (MARX, 1986a, p. 189).

Sob estas condições, resulta que a contradição fundamental do sistema capitalista, conforme identificada por Marx (1983; 1986a), relaciona-se à tendência de o capital, na busca por sua autovalorização, gerar *crises de superprodução*, pois a mudança progressiva da composição do capital se reflete no aumento mais rápido da mobilização de maquinaria, matérias-primas e meios de produção de todos os gêneros (denominados pela teoria marxiana de *capital constante*), ao passo que ocorre um aumento menos ligeiro da parte do capital destinada aos salários, ou seja, à compra de força de trabalho¹⁶¹. De maneira sintética, na essência deste movimento, consiste o fato de que “o nível das taxas de lucro está em razão inversa ao desenvolvimento da produção capitalista” (MARX, 1985a, p. 270).

De acordo com a análise apresentada por Mandel (2003)¹⁶², o fato de a teoria marxiana identificar que as crises são expressões das contradições internas do capitalismo - e, portanto, inerentes a tal sistema – implica que o desencadeamento das crises e sua reprodução cíclica *não podem ser objeto de explicações monocausais*. Ao

¹⁶⁰ O relevante dessa análise é que Marx (1986a) aponta a fragilidade da teoria de David Ricardo que, por considerar o modo de produção capitalista absoluto, não consegue perceber a contradição que está por detrás da queda tendencial da taxa de lucro, a qual, em essência, demonstra que o capitalismo é um modo de produção histórico e transitório, ao contrário da concepção ricardiana: “o importante, porém, em seu horror ante a taxa de lucro em queda, é a sensação de que o modo de produção capitalista encontra no desenvolvimento das forças produtivas uma barreira que nada tem a ver com a produção da riqueza enquanto tal; e essa barreira popular testemunha a limitação e o caráter tão-somente histórico e transitório do modo de produção capitalista; testemunha que ele não é um modo de produção absoluto para a produção da riqueza, mas que antes entra em conflito com seu desenvolvimento, em certo estágio. (MARX, 1986a, pp. 183-184).

¹⁶¹ A análise a respeito das crises como elementos intrínsecos e periódicos ao desenvolvimento do modo de produção capitalista foi verificada por Marx e Engels (2010) já no Manifesto Comunista, onde tais autores já identificavam o caráter contraditório das crises de superprodução e a ameaça que elas representam ao próprio sistema burguês.

¹⁶² O texto aqui utilizado é uma versão da conferência ditada por Ernest Mandel no seminário “Marxismo Crítico”, celebrado na cidade de Atenas, Grécia, em julho de 1983, organizado pelo Círculo Político Cultural Protágora, texto este que foi traduzido da revista francesa *Sous le drapeau du socialisme*, Paris, n. 97-98, jun. 1984 e foi editado em espanhol pela Coyacan, Revista Marxista Latinoamericana, México, em 1985. Trata-se, aqui, de uma reedição feita no ano de 2003 pela revista eletrônica editada em espanhol *Globalización: Revista Mensual de Economía, Sociedad y Cultura*, que pode ser encontrado em: www.rcci.net/globalizacion/2003/fg360.htm. Acesso em: 19/11/2016.

contrário, aspectos como o excesso de capitais e de mercadorias, a insuficiência da massa de mais-valia, a insuficiência do poder de compra das massas, podem, em conjunto ou separadamente, desempenhar papel nas crises, mas a raiz destas está essencialmente no *descompasso* entre as condições de produção de mais-valia (que se dão na esfera da produção) e as condições de sua realização (que se efetivam na esfera da circulação), o qual se reflete na queda tendencial das taxas médias de lucro. Assim sendo, enquanto perdurar uma sociabilidade regida, em suas relações econômicas e sociais, pela Lei do Valor, as crises são inevitáveis e recorrentes. (MANDEL, 2003; BEHRING, 2015).

Toda essa abordagem acerca de como as crises são intrínsecas ao modo de produção capitalista por serem expressões de suas contradições internas, permite inferir que as crises possuem *traços estruturais*. Além de tais aspectos constitutivos, Mandel (2003) afirma que cada crise possui, também, *traços particulares*, de maneira que esta articulação entre aspectos objetivos e subjetivos deve ser levada em consideração no processo de compreensão de todas as crises, inclusive a que se vive na contemporaneidade. É, portanto, a partir desta concepção fundamental que os estudos desenvolvidos por Mandel (1982; 2003), amparados no arcabouço teórico e categorial marxiano, oferecem instrumentos primordiais para a análise da crise contemporânea.

Na concepção de Mandel (1982), a trajetória cíclica do desenvolvimento do modo de produção capitalista se caracteriza por sucessivas etapas de expansão e contração da produção de mercadorias e, com efeito, da produção de mais-valia. Posto isso, o referido autor assinala que o andamento cíclico do sistema é permeado por movimentos ascendentes e descendentes. Tais períodos de oscilação ascendente tendem a ser seguidos por ciclos de crise e depressão, nos quais a massa e a taxa de lucros, o volume e o ritmo da acumulação sofrem forte declínios. Desta conjuntura, tem-se que os ciclos econômicos consistem em sucessivos processos de aceleração e desaceleração da acumulação de capital. Esses movimentos ascendentes e declinantes são denominados pelo autor em tela, respectivamente, como *ondas longas com tonalidade de expansão* e *ondas longas com tonalidade de estagnação* e sua

operacionalização está necessariamente articulada aos ciclos clássicos da (super) produção. (MANDEL, 1982).

De acordo com Mandel (1982), a história do desenvolvimento do capitalismo se caracteriza, portanto, por uma sucessão de períodos longos, cada um matizado por períodos de expansão e estagnação. Após um período de expansão que precedeu a Primeira Guerra Mundial, o modo de produção capitalista engendrou-se em uma etapa de significativo retrocesso, com abrupta queda da taxa de lucros ante a deflagração da guerra, a ruptura do comércio mundial e a vitória da Revolução Russa, a qual restringiu o espaço global de relações comerciais. Este período perdurou, segundo Mandel (1982), entre os anos de 1914 e 1939, isto é, abrange a Crise da Bolsa de Valores de Nova York e a Grande Depressão de 1930. Em que pese isto, posteriormente, entre 1940/45¹⁶³ e 1966, o desenvolvimento capitalista foi permeado por uma onda longa de expansão, com tendência de elevação das taxas de lucros. A questão central desenvolvida por Mandel (1982) gira em torno de *como* foi possível, após a onda longa recessiva iniciada em 1913, ocorrer um novo aumento na taxa média de lucros e uma nova expansão da acumulação de capital nos momentos imediatamente anteriores, concomitantes e posteriores à Segunda Guerra (a depender do país imperialista de que se trata). É para este período, então, que o autor em epígrafe desenvolve o conceito de *capitalismo tardio*¹⁶⁴. (MANDEL, 1982).

Desta feita, como época de desenvolvimento ulterior da fase imperialista, Mandel (1982) identifica que os elevados patamares de taxa de lucros alcançados no

¹⁶³ Nos termos expostos por Mandel (1982), em alguns países anglo-saxões como os Estados Unidos, o período de expansão iniciou-se no começo década de 1940, enquanto em outros, como alguns países da Europa Ocidental e o Japão tiveram sua expansão iniciada após 1945, notoriamente a partir de 1948. (MANDEL, 1982).

¹⁶⁴ O autor reconhece a limitação do uso do termo por este ser de ordem cronológica e não sintética, porém, ressalta que o mais importante não é a forma como se denominam os fenômenos históricos, mas sim compreender os processos que lhe são intrínsecos. Convém apontar, neste sentido, que o capitalismo tardio não representa uma nova época do desenvolvimento do modo de produção em tela, mas sim um desenvolvimento ulterior da *época imperialista*: “a era do capitalismo tardio não é uma nova época do desenvolvimento capitalista; constitui unicamente um desenvolvimento ulterior da época imperialista, de capitalismo monopolista. Por implicação, as características da era do imperialismo enunciadas por Lênin permanecem, assim, plenamente válidas para o capitalismo tardio”. (MANDEL, 1982, p. 5). Na concepção de Behring (2015, p. 23; grifos no original), o *capitalismo tardio* é uma *categoria* mandeliana e constitui-se em instrumento heurístico que “refere-se à totalidade do mundo do capital em uma época em que suas tendências de desenvolvimento alcançaram a *maturidade* e suas contradições estão ainda mais latentes, promovendo, como nunca, efeitos regressivos”.

período do capitalismo tardio estavam relacionados a uma conjuntura específica, constituída, dentre outros, pelas seguintes determinações: a economia de guerra e o fascismo que, em conjunto promoveram uma derrota histórica do movimento operário, pois estão dentro do contexto de busca do capital pela elevação das taxas de extração da mais-valia; a redução do tempo de rotação do capital fixo; origem militar das inovações tecnológicas; predominância da empresa transnacional enquanto forma do grande capital; tendência à centralização internacional do capital; forte expansão do setor de serviços; processo de supercapitalização; inflação permanente. (MANDEL, 1982).

Ante os aspectos supramencionados, merece destaque o fato de que o padrão da ação das empresas monopolistas durante o período do capitalismo tardio está necessariamente direcionado à *busca sistemática de superlucros*, que são, à luz da argumentação mandeliana, patamares de lucros superiores às taxas médias de lucro. É assim, portanto, que o autor em tela assinala para a configuração de um processo de *supercapitalização*, o qual caracteriza-se pelas dificuldades crescentes de valorização do capital e tem como desdobramento a *busca de interpenetração em setores não tradicionalmente mercadorizados*. (MANDEL, 1982). Em seu estudo acerca da análise mandeliana, Behring (2015, p. 183) sintetiza este processo da seguinte maneira: “trata-se de impregnar o processo social de relações tipicamente capitalistas”¹⁶⁵.

Nesse âmbito de abordagem, aspecto constitutivo fundamental da época do capitalismo tardio diz respeito ao *papel do Estado*, pois, sob os marcos das intensas inovações tecnológicas e seus reflexos nas estruturas produtivas, engendra-se uma tendência crescente de *garantia estatal dos lucros* das grandes empresas, que se manifesta através de um número cada vez maior de contratos governamentais, principalmente na esfera militar, pela subscrição de ações de empresas tecnologicamente avançadas, dentre outros. Desta maneira, “essa tendência à garantia por parte do Estado, dos lucros das grandes empresas, que se difundiu da esfera de

¹⁶⁵ A questão da supercapitalização é retomada por Behring (2008b; 2015) no sentido de que esta busca do capital pela tomada de espaços sociais não classicamente mercadorizados pode ser aplicada para a compreensão dos processos de privatização das áreas relacionadas às políticas sociais (saúde, educação, previdência, dentre outras) como resposta do capital à sua crise.

produção e pesquisa para a exportação de mercadorias e capital, constitui outro padrão distintivo crucial do capitalismo tardio”. (MANDEL, 1982, p. 161).

Em uma perspectiva histórica, Mandel (1982) argumenta que as funções do agente estatal burguês abrange, principalmente, três dimensões: a criação de condições gerais de produção e da reprodução ampliada do capital, as quais não podem ser asseguradas individualmente pelos membros da classe dominante; a repressão das classes dominadas, a partir de instrumentos como o Exército, a polícia, os sistemas judiciário e penitenciário (função repressiva); a integração das classes dominadas, fundamentalmente por meio da garantia de predomínio da ideologia burguesa na sociedade, a qual estende-se em áreas como educação, cultura e categorias do pensamento (função integradora). A abordagem mandeliana identifica que estas duas últimas funções foram, ao longo do tempo, progressivamente examinadas pela teoria marxista, ao passo que verifica que a função que diz respeito à criação das condições gerais de produção esteve menos desenvolvida. Assim, Mandel (1982) se propõe a explorar a amplificação das ações estatais na garantia dos pré-requisitos gerais e técnicos do processo produtivo, haja vista ser esta a função que é mais intensificada na época da onda longa de tonalidade expansionista que se iniciou nos países imperialistas na década de 1940, de modo que, em tal período, o Estado atuou explicitamente como um *capitalista total ideal*. (MANDEL, 1982).

Nos termos expostos por Mandel (1982), a transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista representou uma alteração na atitude subjetiva da burguesia em relação ao Estado e permitiu a formação de uma *superacumulação permanente* nas metrópoles das potências imperialistas. Por seu turno, a ampliação da função do Estado na garantia das condições gerais de produção, inerente ao modo de produção capitalista, ganha impulso fenomenal durante o estágio tardio do capitalismo monopolista, o que converte o capital estatal, cada vez mais, em *esteio do capital privado*. Uma das manifestações de tal circunstância foi a *ampliação geral da legislação social*, processo este permeado por muitas contradições e dinamicidade, pois, à medida que pode ser observado como uma concessão às lutas do proletariado que permitiu salvaguardar a dominação burguesa diante das ameaças revolucionárias da classe operária, também correspondeu aos interesses gerais da

reprodução ampliada da acumulação capitalista, “ao assegurar a reconstituição física da força de trabalho onde ela estava ameaçada pela superexploração”. (MANDEL, 1982, p. 338).

Com efeito, uma das expressões mais significativas dessa contraditória tendência à ampliação geral da legislação social foi a ocorrência de uma *redistribuição do valor socialmente produzido em favor do orçamento público*, pois foi fundamental ao Estado burguês a apropriação de crescente parcela da mais-valia com fins de que fosse possível proporcionar uma base material adequada ao papel de *capitalista total ideal* exercido pelo agente estatal. Trata-se, em última instância, de uma generalizada *socialização de custos*, a qual serviu de pilar para a própria estruturação do Estado social e para a incorporação estatal de diversas atividades produtivas. Mandel (1982) expõe, no entanto, que isto não significou uma redistribuição de renda do capital para o trabalho, e que concepções neste sentido nada mais são do que *ilusões* que “não passam, tipicamente, de estágios preliminares do desenvolvimento de um reformismo cujo fim lógico é um programa completo para a estabilização efetiva da economia capitalista e de seus níveis de lucro”. (MANDEL, 1982, p. 339).

Toda esta centralidade das funções do *capitalista total ideal* sob o estágio tardio do capitalismo monopolista está, segundo Mandel (1982) intrinsecamente relacionada a uma formidável expansão das barreiras internas da acumulação e, conseqüentemente, da suscetibilidade do sistema social a explosivas crises econômicas e políticas que ameaçam diretamente todo o modo de produção capitalista. Assim sendo, o Estado é acionado para “administrar as crises” e vulnerabilidades do sistema, por meio de medidas anticíclicas que terminam por socializar os custos - e os riscos - da reprodução ampliada do capital¹⁶⁶ (MANDEL, 1982).

De modo geral, fica evidenciado que a conjuntura específica que permitiu a elevação das taxas médias de lucros e de mais-valia nas duas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial foi conformada por uma busca incessante por superlucros no âmbito da economia de guerra e dos processos de automação da produção vinculados à Terceira Revolução Tecnológica. Fato primordial em todo este contexto foi a

¹⁶⁶ Ver Hobsbawm (1995, pp. 223-391).

intensificação da função do Estado como *garantidor último das condições gerais de produção*, ora por meio de subsídios, ora incorporando atividades produtivas ou ampliando a legislação social. Isto representou, ao fim e ao cabo, uma tendência à ampliação da parcela do excedente produzido que é direcionada ao orçamento público, constituindo-se uma socialização de custos e de riscos que, dotada de contradições, expressa as próprias dificuldades internas do capital em garantir a sua autovalorização. Estas foram, portanto, as determinações constitutivas de uma onda longa expansionista que, à luz do arcabouço teórico desenvolvido por Mandel (1982), no mesmo passo em que começa a mostrar sinais de esgotamento em fins da década de 1960¹⁶⁷ engendra uma *onda longa de tonalidade recessiva* que se manifesta como uma crise generalizada e de grandes proporções, a qual permanece em marcha nos dias que correm.

Forma-se, assim, um contexto de esgotamento do *boom* econômico e de imposição de uma tendência de crescimento do descompasso entre a produção e a realização de mais-valia, que, por seu turno, leva ao encadeamento de crises de superprodução e superacumulação que passaram a se manifestar em intervalos cada vez mais curtos, tais como as de 1970-1971, 1974-1975 e 1980-1982, as quais tiveram *detonadores*¹⁶⁸ clássicos. (MANDEL, 2003; BEHRING, 2015).

¹⁶⁷ Existem diferenças pontuais na localização histórica acerca do começo da crise, Mandel (1982) identifica o ano de 1967 como o marco temporal de enfraquecimento da onda longa de expansão e declínio da taxa média de lucros. Por seu turno, Mészáros (2009) localiza o começo da crise no início da década de 1970, Chesnais (2005) afirma que a fase de crescimento capitalista se deu de forma generalizada entre 1955-1975, por sua vez, Harvey (2008) compreende como o marco temporal das mudanças na aparência superficial do capitalismo o ano de 1973. O referencial metodológico desta pesquisa, ancorado no materialismo-dialético, a partir do qual considera-se a realidade social como um todo orgânico e articulado, não incorpora as perspectivas fatalistas que tentam impor limites cronológicos precisos aos fatos sociais, pois, tal como afirma Lênin (2008, p. 91), “na natureza e na sociedade todos os limites são convencionais e mutáveis”. Nesta perspectiva, parece mais coerente afirmar que o ritmo de expansão da acumulação começa a mostrar sinais de esgotamento em fins da década de 1960, engendrando um movimento de queda tendencial das taxas de lucros que, progressivamente, se conforma em uma crise generalizada cujas proporções e magnitude ficam mais evidenciadas a partir dos acontecimentos da década de 1970.

¹⁶⁸ Já foi exposto que as crises do capitalismo não podem ser objeto de explicações monocausais. Neste mesmo sentido, também é primordial que fique estabelecido que o *detonador* não se constitui na *causa* da crise, pois, “para que ela ocorra existem condições que não decorrem da influência autônoma do detonador, que funciona como um catalisador do processo”. (BEHRING, 2015, p. 168). A partir de resgate da análise mandeliana, Behring (2015) identifica que o detonador da crise pode ser, dentre outros: escândalos financeiros; pânico bancário; falência de uma grande empresa; mau-rendimento de

A recessão de 1974-75 expressou, de modo mais evidente e profundo, o esgotamento da onda longa de expansão, conforme aponta Behring (2015) em sua leitura do arcabouço teórico mandeliano. Elemento primordial que constituiu este momento da onda longa recessiva é a articulação da conjuntura de decréscimo das taxas de lucros com uma *inflação do crédito*, que atenua apenas temporariamente os efeitos da crise, pois cria artificialmente a capacidade de venda de mercadorias em um patamar mais elevado do que o poder de compra efetivamente criado no processo de produção. As limitações estruturais desse movimento inflacionário se expressa nos crescentes riscos impostos à organização de todo o sistema monetário internacional. (MANDEL, 2003).

Na concepção de Chesnais (2005), a elevação artificial do crédito no começo da década de 1970 foi uma resposta dos Estados capitalistas ao esgotamento da onda de acumulação que, combinada à formação do mercado de eurodólares, conformou um primeiro grande momento do *crash* financeiro que teve como protagonista o sistema bancário¹⁶⁹.

A partir de tal afirmação de Chesnais (2005), verifica-se uma determinante articulação entre a saturação do processo de expansão da acumulação capitalista e a dinâmica que mobiliza a mundialização financeira, isto é, o ressurgimento do domínio do capital portador de juros. É possível empreender que esta *imbricação entre a tendência de decréscimo das taxas de lucros e o movimento de desregulamentação financeira* constitui o eixo norteador da onda longa recessiva que se intensifica desde então, a qual se manifestará nas décadas seguintes por intermédio dos seguintes elementos, dentre outros: uma onda de desemprego generalizado, que, ao mesmo tempo, expressa e tensiona as contradições internas correspondentes à elevação da composição orgânica do capital; as retomadas econômicas tendem, a partir da recessão de 1974-75, a adquirir um caráter extremamente frágil e irregular,

um setor econômico específico; escassez de determinada matéria-prima, dentre outros. A diferença entre detonadores e causas das crises também encontra-se na exposição de Boschetti (2016, pp. 110-122)

¹⁶⁹ “O afluxo de recursos não reinvestidos se acelera no início dos anos [19]70, à medida que o dinamismo da “idade de ouro” se esgota. Os governos foram obrigados a prolongar sua duração por meio de uma elevada criação de crédito. Combinado com a primeira reconstituição de uma acumulação de capitais especulativos, isso explica porque a crise de 1974-75 foi marcada por uma primeira forma de *crash* financeiro da qual os bancos foram o epicentro”. (CHESNAIS, 2005, p. 38; grifo no original).

engendrando a eclosão de outras recessões; as crises financeiras tendem a se generalizar e a aparecer com mais frequência na era da mundialização, tal como ocorreu com o choque da bolsa de Nova York no ano de 1987, com as crises nos países periféricos durante a década de 1990 e começo dos anos 2000 (México, Ásia, Rússia, Brasil, Argentina), bem como com a crise do *subprime*¹⁷⁰ nos Estados Unidos em 2008. (MANDEL, 2003; CHESNAIS, 2005; SALVADOR, 2010a; NETTO, 2012; BEHRING, 2015).

O conjunto dessas determinações constitutivas da “onda longa dominada pela estagnação” indica, em última análise, o caráter *estrutural* da crise por qual passa o capital. Isto se justifica porque, de acordo com Netto (2012), as crises do capitalismo podem ser *cíclicas*, cujo o aparecimento é regular desde a segunda década do século XIX, e, também, *sistêmicas*, as quais abrangem *toda a estrutura da ordem burguesa* e se manifestaram em dois momentos históricos específicos: a crise que emerge em 1873 e perdurou na Europa até o ano de 1896; e a crise que eclodiu em 1929 e se manifestou catastróficamente na Grande Depressão de 1930. Na concepção do referido autor, todos os indicativos apontam que as transformações societárias em vigor desde a década de 1970 conformam uma nova crise de natureza *sistêmica*. (NETTO, 2012).

É exatamente à luz de tal caráter sistêmico, que Mészáros (2009) desenvolve o argumento de que a crise do capital – que em sua concepção tem início no começo da década de 1970 - constitui-se em uma *crise estrutural totalmente compressiva*. Em linhas gerais, segundo este autor, as características definidoras desta crise podem ser delineadas em quatro aspectos: o primeiro, é o seu *caráter universal*, de modo que ela não se restringe a uma esfera produtiva específica, ou um determinado ramo da produção, mas sim a todos os setores e atividades; o segundo aspecto é que esta crise tem *alcance verdadeiramente global*, pois não está restrito a

¹⁷⁰ Este detonador da crise estrutural do capital eclodiu no ano de 2008 nos Estados Unidos e teve relações diretas com a engenharia especulativo-financeira estruturada no âmbito do mercado imobiliário norte-americano, no qual operavam, principalmente, bancos de investimentos, agências de riscos e seguradoras. Conforme aponta Salvador (2010a, pp. 613-614), “a criatividade do sistema fez com que surgissem as hipotecas de segunda linha (*subprime mortgages*) com beneficiários de duvidosa capacidade de pagamento. Mesmo que existam dificuldades de honrar os empréstimos, os tomadores e os emprestadores avaliam que o imóvel poderá ser vendido com valorização para uns e comissão para outros, honrando assim o pagamento da hipoteca”.

um conjunto específico de países, como em crises passadas; como terceiro aspecto, tem-se que a *escala de tempo* desta crise é extensa, contínua e permanente, ao contrário de crises anteriores do capital, as quais foram limitadas e cíclicas; por fim, o quarto elemento é que o modo de *desdobramento* desta crise é de baixa intensidade, sendo que o sistema estará submetido a veementes convulsões quando esgotados os mecanismos de “administração da crise”. Trata-se, portanto, de uma crise estrutural que afeta a totalidade do complexo social burguês e que, em última instância, define os limites últimos da ordem estabelecida. (MÉSZÁROS, 2009).

De maneira geral, este caráter estrutural e sistêmico da onda longa de tonalidade recessiva que se inicia em fins da década de 1960 se manifesta tanto pela sua gravidade quanto por ser caracterizada por uma longa duração, no mesmo passo em que expõe os *limites* do modo de produção capitalista em sua fase imperialista. Tais limitações, no entanto, não ensejam necessariamente o fim do capitalismo – o que exige um determinado grau de intervenção da classe trabalhadora -, mas sim, expressa a *barbarização* das condições de vida e trabalho sob os marcos da exploração capitalista. (MÉSZÁROS, 2009; NETTO, 2012). A barbárie, aqui, é conformada pelas *respostas* do capital à crise generalizada de seu modo de produção metabólico.

Em uma perspectiva teórica geral acerca do enfrentamento das crises pelo capital, Marx e Engels (2010) expõem de modo bastante claro que a burguesia tende a empreender um duplo esforço que busca, por um lado, a destruição das próprias forças produtivas e, por outro o aumento da expropriação, em um movimento que, contraditoriamente, tende a engendrar mais crises, ao invés de “atenuá-las”:

E de que maneira consegue a burguesia vencer essas crises? De um lado, pela destruição violenta de grande quantidade de forças produtivas; de outro, pela conquista de novos mercados e pela expropriação mais intensa dos antigos. A que leva isso? Ao preparo de crises mais extensas e mais destruidoras e à diminuição dos meios de evitá-las. (MARX; ENGELS, 2010, p. 45).

No que tange ao contexto contemporâneo, de acordo com a argumentação de Mandel (2003), as diferentes interpretações da crise do capital são dotadas de funções políticas e sociais bastante específicas. Mais precisamente, isto

significa dizer que interpretar, explicar e apresentar formas de enfrentamento à conjuntura sistêmica recessiva são dimensões da *luta ideológica* entre capital e trabalho, isto é, exercem um papel político central na *luta de classes*. (MANDEL, 2003).

Sob essas condições, Mandel (2003) expõe que a luta ideológica do capital em torno da interpretação de sua crise estrutural se manifesta na difusão de uma série de argumentos dotados de uma deliberada intencionalidade em ocultar que a crise é uma irrefutável expressão das contradições internas do capitalismo. Assim, as explicações burguesas da crise tendem a ser instrumentais aos seguintes objetivos socio-políticos da classe dominante: responsabilizar a classe trabalhadora e o movimento operário pela crise; restringir as causas da crise aos choques do petróleo da década de 1970, ou, de modo geral, aos países do Terceiro Mundo; apresentar a crise como uma fatalidade; atribuir um caráter de inevitabilidade aos imperativos da austeridade. Em termos sintéticos, a perseguição destes objetivos expressa que o real caráter da ofensiva do capital consiste em pressionar a classe trabalhadora para que esta não reconheça que o próprio modo de produção capitalista é responsável pela crise e que a luta contra seus efeitos catastróficos deve ser uma luta anticapitalista. (MANDEL, 2003).

Desta feita, a resposta do capital à crise estrutural que se conforma nos marcos da onda longa de tonalidade recessiva que se inicia no final da década de 1960 – e que se intensifica nas décadas seguintes – toma a forma do processo que Behring (2008b) denomina uma *ofensiva reacionária e conservadora* contra a classe dominada, a qual culmina em um recrudescimento da luta de classes, em uma deterioração fenomenal das condições de vida e trabalho no capitalismo e, contraditoriamente, na eclosão de detonadores da crise em intervalos de tempo cada vez menores. A materialização dessa ofensiva se deu, a partir da década de 1970, com a estruturação de um novo regime de acumulação que, no espaço produtivo, caracterizou-se pela transição do fordismo para um padrão de *acumulação flexível* e que, no plano teórico e ideológico, promoveu um reajustamento social e político sustentado pelos postulados do *arcabouço teórico neoliberal*. (HARVEY, 2005; 2008).

Nos termos expostos por Harvey (2008), a acumulação flexível contrapõe-se à “rigidez” do fordismo e conforma-se em torno da flexibilidade dos processos de

trabalho, dos mercados, dos produtos e dos padrões de consumo. Tal “flexibilidade”, bem como a “mobilidade”, permitiu que os empregadores exerçam pressões mais fortes de controle sobre a força de trabalho, o que solapou as estruturas de organização da classe trabalhadora e implicou níveis relativamente altos de desemprego estrutural. (HARVEY, 2008). No mesmo sentido, Alves (2011, p. 19) argumenta que a reestruturação produtiva implantada por intermédio dos métodos “flexíveis” é dotada de uma “ineliminável carga político-ideológica no interior da luta de classes”, haja vista o fato de este padrão de acumulação manter rígidas as prerrogativas do capital em tornar a força de trabalho cada vez mais domável, complacente e flexível¹⁷¹.

Quanto ao arcabouço teórico neoliberal, Navarro (1998) aponta que esta nova ortodoxia substituiu as diretrizes keynesianas e converteu-se no pensamento dominante em centros políticos e econômicos, difundido tanto por instituições acadêmicas¹⁷² quanto pelos meios de comunicação.

De modo geral, o neoliberalismo contrapõe-se aos princípios keynesianos de estímulo à demanda agregada e regulamentação dos mercados financeiros e sua ofensiva atinge sobremaneira as concepções que estruturaram o padrão de acumulação predominante no período da onda longa de tonalidade expansiva que perdurou entre as décadas de 1940 e 1960, com destaque para as orientações teóricas acerca do *papel do Estado*. (NAVARRO, 1998; HARVEY, 2005; BEHRING, 2008b).

¹⁷¹ Este processo de reestruturação produtiva promoveu *metamorfoses* de grandes proporções na morfologia e no mundo do trabalho, as quais levaram alguns autores – com diferentes perspectivas teórico-metodológicas – a noticiarem o “fim do trabalho”, ou o “fim do proletariado”, tais como André Gorz, Claus Offe, Robert Kurz, dentre outros. Antunes (2011) faz um fundamentado estudo crítico a respeito dos impactos da crise estrutural do capital na morfologia do trabalho e nas condições de organização da classe trabalhadora.

¹⁷² O espaço acadêmico foi fundamental para a difusão dos preceitos neoliberais, e sua existência como potencial antídoto às ameaças à ordem capitalista já existiam no espectro político-ideológico ao menos desde o fim da década de 1940. Segundo Harvey (2008), um pequeno grupo de economistas, historiadores e filósofos, no qual estavam inseridos Milton Friedman e Ludwig von Mises, se congregaram em torno dos preceitos do filósofo político austríaco Friedrich von Hayek para formar uma sociedade denominada *Mont Pelerin Society*. Este grupo adotava os princípios do livre-mercado que predominavam na economia neoclássica, escola que, na segunda metade do século XIX atualizou as teorias clássicas de Adam Smith, David Ricardo e Jeremy Bentham, e foi formada por autores como Alfred Marshall, William Jevons, Leon Walras dentre outros. (HARVEY, 2008). Desta maneira, tem-se que a doutrina neoliberal é um arcabouço cujas raízes remetem à ortodoxia econômica clássica e cujos postulados teóricos já estavam em pleno desenvolvimento muito antes do início da onda longa de tonalidade recessiva que engendra a crise estrutural do capital.

Harvey (2005) argumenta que o neoliberalismo constitui-se em um *projeto político* que tinha por objetivo, de um lado, o restabelecimento das condições da acumulação do capital e, de outro, a restauração do poder das elites econômicas, tendo sido pouco eficaz no primeiro destes objetivos, porém bem-sucedido no segundo. Conforme aponta o autor, a concepção neoliberal do Estado abrange os seguintes aspectos teóricos, dentre outros: a valorização da empresa e da iniciativa privada; setores antes geridos pelo Estado deveriam ser transferidos à iniciativa privada ou desregulados; defende-se que a combinação entre privatização, desregulamentação e competição geram aumento da produtividade e da eficiência; a livre mobilidade de capitais entre setores, países e regiões; o afastamento de instituições como os Bancos Centrais de qualquer pressão democrática¹⁷³. (HARVEY, 2008).

Tal desqualificação do Estado sob os ditames do neoliberalismo é dotada de *interesses políticos* bastante específicos da burguesia e deve ser observada à luz da ofensiva contra a classe trabalhadora nos marcos da crise do capital. Isto se justifica pelo fato de que a concepção neoliberal acerca da necessidade de minimizar as ações estatais não se traduz em uma orientação de “fim do Estado”, mas sim, se manifesta em um movimento que Netto (2012, p. 422) caracteriza como um *redimensionamento do Estado burguês*, haja vista que “a defesa do Estado mínimo pretende, fundamentalmente, ‘o Estado máximo para o capital’”.

Assim sendo, a ofensiva neoliberal busca questionar, atacar e desestruturar as ações estatais que são direcionadas à *classe trabalhadora*, com fins de que se abra mais espaço para a função do ente estatal como *capitalista total ideal*. É sob esta perspectiva, portanto, que a retórica neoliberal preconiza o corte de gastos sociais com vistas a garantir, no plano da aparência, o “equilíbrio das contas

¹⁷³ O Chile, sob a obscura Ditadura do General Augusto Pinochet, foi um dos primeiros laboratórios da aplicação do neoliberalismo no mundo. Quando a ideologia neoliberal passa a ser o arcabouço teórico das respostas do capital à sua crise a partir da década de 1970, um grupo de economistas da Universidade de Chicago que aderiram às teorias ortodoxas de Milton Friedman, conhecido como “the Chicago boys” exerceu um papel fundamental na implantação dos postulados ortodoxos naquele país. Não por acaso, uma das determinações constitutivas da ofensiva neoliberal no Chile foi a imposição, a partir de 1981, de um sistema de pensões privado orientado pela capitalização individual e administrado por empresas privadas, as *Administradoras de Fondos de Pensiones* (AFP). O sistema é profundamente desigual, excludente e oferece benefícios monetários extremamente baixos, em torno de 44% do último salário do trabalhador. Para uma crítica ao sistema de capitalização chileno e para compreensão das disputas de interesses ali existentes, consultar Guardia, Clark e Martner (2007).

públicas”¹⁷⁴, mas cujo objetivo estrutural é promover um ataque ideológico contra os mecanismos que mais diretamente atuam na reprodução da força de trabalho: “as políticas sociais entram neste cenário caracterizadas por meio de um discurso nitidamente ideológico. Elas são: paternalistas, geradoras de desequilíbrio, custo excessivo do trabalho, e devem ser acessadas via mercado. (BEHRING, 2008b, p. 64).

Desta maneira, o neoliberalismo constitui-se em uma ofensiva ideológica do capital em torno de um *pensamento único* que difunde a flexibilização das relações entre capital e trabalho, a austeridade, a liberalização e as privatizações como as únicas alternativas de saída para a crise¹⁷⁵ (HARVEY, 2005; BEHRING, 2008b). O predomínio de tais postulados ortodoxos no centro e na periferia do capital - ainda que em momentos distintos, como no caso brasileiro¹⁷⁶ - confirma a afirmação de Marx e Engels (2010, p. 57) de que as ideias que dominam uma determinada época são, fundamentalmente, as ideias da classe opressora, pois “que demonstra a história das ideias senão que a produção intelectual se transforma com a produção material? As ideias dominantes de uma época sempre foram as ideias da classe dominante”.

Nessa perspectiva, no capitalismo contemporâneo, a burguesia impõe as ideias que sustentam as suas formas de enfrentamento à crise, as quais são concebidas para atacar sobremaneira as condições de vida, trabalho, salário, organização e proteção social da classe trabalhadora, e terminam por conformar um processo que, na concepção de Netto (2012, p. 416), indica o “exaurimento das possibilidades civilizatórias da ordem do capital”. Ao fim e ao cabo, o neoliberalismo, como resposta reacionária e conservadora da classe dominante à crise sistêmica do

¹⁷⁴ A questão em torno dos gastos estatais constitui uma das dimensões das disputas políticas em torno do fundo público nos marcos da ofensiva burguesa e se manifesta de forma peculiar no processo de contrarreforma, conforme será observado na seção 4.3 do Capítulo 4 deste trabalho.

¹⁷⁵ No Reino Unido, a imposição fatalista das medidas neoliberais como único e inevitável caminho para enfrentamento da crise foi personificada, durante os governos de Margaret Thatcher (1979-1990) na expressão: *There Is No Alternative* (TINA), conforme aponta Teixeira (2012). Na concepção de Behring (2008b, p. 66), o pensamento único se constitui em “um conjunto sistemático de idéias e medidas difundidas pelos meios de comunicação de massas, mas também dentro dos ambientes bem pensantes, estes últimos assaltados por profundos imediatismo e pragmatismo”.

¹⁷⁶ Enquanto as políticas neoliberais eram implantadas a “ferro e fogo” nos países capitalistas da Europa Ocidental e nos Estados Unidos durante a década de 1980, o Brasil vivia neste período um momento de relativa e favorável correlação de forças da classe trabalhadora no âmbito do processo de redemocratização, de maneira que seus dogmas vieram a adquirir destaque na “agenda” política e econômica brasileira a partir da década de 1990.

modo de produção capitalista, detém um caráter estruturalmente *restaurador* (HARVEY, 2005; BEHRING, 2008b; NETTO, 2012). É, pois, exatamente sob os marcos desta *restauração* que encontra-se a conveniência do uso do termo *contrarreforma* para caracterizar o movimento de ataque às conquistas da classe trabalhadora na configuração contemporânea do capitalismo.

O uso da palavra *contrarreforma*, de acordo com Coutinho (2010), teve sua origem no movimento pelo qual a Igreja Católica, por meio do Concílio de Trento, *reagiu* à Reforma Protestante e a suas consequências políticas e culturais¹⁷⁷. A partir de uma análise que tem como referencial teórico o aparato categorial de Antônio Gramsci, Coutinho (2010) argumenta que, na contemporaneidade, o termo *contrarreforma* é muito mais apropriado para a compreensão dos fenômenos da “época neoliberal” ou “época da servidão financeira” do que o termo *revolução passiva*¹⁷⁸. Isto se justifica porque, segundo o autor em tela, a palavra “reforma” esteve histórica e organicamente vinculada às lutas dos subalternos para transformar a sociedade e tinha uma conotação claramente progressista e de esquerda. Ocorre que os ideólogos do neoliberalismo gostam de se apresentar como defensores de uma pseudo “terceira via” entre o liberalismo puro e a social-democracia fazendo uso mistificador do termo “reforma” para caracterizar os cortes, restrições e supressão dos direitos conquistados pela classe trabalhadora nos momentos de “renovação”:

¹⁷⁷ Este aspecto também é mencionado por Granemann (2006, p. 112), para quem “o conceito de ‘contra-reforma’ originalmente forjado para explicar uma situação socio-política da Igreja Católica e de outras similares estruturas milenares, sustenta-se em que as supostas reformas, no fundo têm caráter de contrarrestar as pretendidas reformas”.

¹⁷⁸ Segundo Coutinho (2010), a “revolução passiva” é um termo utilizado por Gramsci para caracterizar o processo de formação do estado burguês moderno na Itália e pode ser utilizado para interpretar fatos sociais complexos ou até mesmo épocas históricas inteiras. Em linhas gerais, a *revolução passiva* diz respeito a um complexo e dialético movimento de “restauração-revolução”, onde ocorre um “reformismo pelo alto” que se caracteriza pelos seguintes traços: as classes dominantes reagem a pressões das classes subalternas, em um processo onde, ainda que estas últimas não estejam suficientemente organizadas para promover uma revolução a partir de baixo, são capazes de impor um novo comportamento às primeiras; a “reação” das classes dominantes implica o acolhimento de uma certa parte das reações vindas “de baixo”; concomitantemente à conservação do domínio das “velhas” classes, produzem-se mudanças que permitem novas modificações. Desta maneira, “podemos supor, assim, que a diferença essencial entre uma revolução passiva e uma *contrarreforma* reside no fato de que, enquanto na primeira certamente existem ‘restaurações – mas que ‘acolheram uma certa parte das exigências que vinham de baixo’ -, na segunda é preponderante não o momento do novo, mas precisamente o do velho. Trata-se de uma diferença talvez sutil, mas que tem um significado histórico que não pode ser subestimado”. (COUTINHO, 2010, pp. 34-35).

As chamadas “reformas” da previdência social, das leis de proteção ao trabalho, a privatização das empresas públicas etc. [...] têm por objetivo a pura e simples *restauração* das condições próprias de um capitalismo “selvagem”, no qual devem vigorar sem freios as leis do mercado. [...]. É por isso que me parece mais adequado, para uma descrição dos traços essenciais da época contemporânea, utilizar não o conceito de *revolução passiva*, mas sim o de *contrarreforma*. (COUTINHO, 2010, p. 37-38; grifos no original).

Assim, de acordo com a abordagem de Coutinho (2010), o processo de *contrarreforma* se caracteriza, não pela completa ausência do novo, mas por um elevado grau de conservação, ou mesmo de restauração, das “velhas” práticas selvagens do capitalismo, em detrimento de eventuais e tímidas novidades que possam existir a partir de pressões das classes subalternas.

Em seu estudo, Behring (2008b) argumenta que a conjuntura de perda de direitos no Brasil, principalmente a partir de 1994, quando implantou-se o Plano Real, diz respeito a um movimento de *contrarreforma*, por seu caráter reacionário, conservador e pelo retrocesso social que a restauração neoliberal desencadeou no país:

Trata-se de uma contra-reforma, já que existe uma forte evocação do passado no pensamento neoliberal, bem como um aspecto realmente regressivo quando da implementação de seu receituário, na medida em que são observadas as condições de vida e de trabalho das majorias, bem como as condições de participação política. (BEHRING, 2008b, p. 59).

Neste sentido, a supracitada autora concebe que, desde a década de 1990, o Brasil vive um processo de *contrarreforma do Estado* que gerou profundos retrocessos sociais para a massa da classe trabalhadora, os quais foram, também, antinacionais e antidemocráticos. Assim, a consolidação deste processo *contrarreformista*, nos termos de Behring (2008b), compõe-se de fatores estruturais e conjunturais, os quais abrangem, respectivamente, a tendência geral da crise estrutural do capital e a reação burguesa a ela, bem como as particularidades históricas da formação social brasileira, a qual foi marcada por uma estrutural incapacidade de

rompimento com a condição de heteronomia do desenvolvimento das forças produtivas internas em relação ao setor externo.

Além desses aspectos, a abordagem teórica acerca do movimento de *contrarreforma* exige uma breve consideração acerca de seu caráter como *conceito*, e não como categoria. Isto se justifica, em primeiro lugar, porque, conforme aponta Lukàcs (1978), as categorias ontológicas do ser social, sob a perspectiva do materialismo dialético, são “formas de ser” e “determinações da existência” que compõem a complexidade e a dinamicidade da realidade social, pois,

Onde a totalidade não é um fato formal do pensamento, mas constitui a reprodução mental do *realmente existente*, as categorias não são elementos de uma arquitetura hierárquica e sistemática; ao contrário, são na realidade “formas de ser, determinações da existência”, *elementos estruturais de complexos relativamente totais, reais, dinâmicos*, cujas inter-relações dinâmicas dão lugar a complexos cada vez mais abrangentes, em sentido tanto extensivo quanto intensivo. (LUKÀCS, 1978, p. 28; grifos adicionados).

Na mesma linha de abordagem, Netto (2011) explica que as categorias, ao constituírem objetivamente a ordem do ser, são *históricas e transitórias*, pertencentes à realidade social e típicas de cada sociabilidade. Desta maneira, as categorias constitutivas da ordem burguesa, tal como o *trabalho assalariado*, somente possuem plena validade no seu próprio marco, à medida que, ao pertencerem à ordem do ser, são categorias *ontológicas* e, ao serem reproduzidas pelo pesquisador, são categorias *reflexivas*. (NETTO, 2011).

Por outro lado, Boschetti (2016, pp. 28-29) afirma que um *conceito* é geralmente entendido como uma caracterização, uma concepção e uma definição de algo, pois assume a propriedade de evidenciar os elementos constitutivos de um processo e destina-se, enfim, “a explicar, descrever, demonstrar e caracterizar um fenômeno da realidade”. Também de acordo com a autora, os conceitos tendem a ser formulações mais abstratas.

Pois bem, diante destas considerações, entende-se que a melhor forma de caracterizar a *contrarreforma* é como um *conceito*, pois trata-se de um fenômeno, um processo que, por seu turno, é dotado de múltiplas determinações constitutivas. É

exatamente por ser um conceito e, assim, uma “formulação abstrata” que o movimento da contrarreforma precisa ser desvendado, descamado, com fins de que sejam descobertas as suas verdadeiras “formas de ser” e as suas “determinações da existência”.

Desta maneira, debruçar-se sobre o fenômeno da *contrarreforma* – conforme pretende-se fazer no próximo capítulo - exige o uso das categorias metodológicas da dialética materialista, como a totalidade do ser social, a contradição e a mediação (NETTO, 2011), com fins de que se possa apreender como as *categorias ontológicas* da teoria social crítica marxiana, reais constitutivas do ser social - tais como o trabalho assalariado, a mais-valia, a força de trabalho, o mais-produto, o lucro, o trabalho necessário -, se manifestam no âmbito do processo de contrarreforma. Enfim, considerá-la como um conceito representa apreender a contrarreforma não como “determinação da existência” em si, mas sim como um fenômeno, de caráter conservador e reacionário, o qual precisa ser descamado por meio de movimentos de abstração, com fins de que seja possível apreender como as verdadeiras categorias ontológicas do ser social nele se manifestam como “formas de ser”.

Corroborando esta concepção, tem-se que Coutinho (2010, p. 32; grifos adicionados), faz uso explícito do termo “conceito” e, não “categoria” para argumentar o uso da palavra contrarreforma para caracterizar a ofensiva burguesa na época neoliberal: “creio que, antes de falar em revolução passiva, seria útil tentar compreender muitos fenômenos da época neoliberal através do *conceito* de contrarreforma”. No mesmo sentido, Granemann (2006) também faz uso do termo “conceito” para referir-se à contrarreforma.

A partir dessas breves considerações, tem-se a fundamentação teórica para a adoção, no presente trabalho, da perspectiva de que o movimento de desestruturação dos regimes públicos de previdência social de trabalhadores da iniciativa privada e de servidores públicos civis conformados no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 é melhor descrito, em sua estrutura e dinâmica, como uma *contrarreforma*, pois, sob a égide dos postulados neoliberais, tal conceito expressa uma ofensiva conservadora, reacionária e regressiva do capital em seu intento de subjugar a classe trabalhadora a condições de vida e trabalho cada vez mais

degradantes como forma de enfrentamento à queda tendencial das taxas médias de lucros. Em última instância, cumpre destacar que tal caracterização também é adotada em outros estudos que abordam, de modo geral ou específico, a desestruturação da política de previdência social no Brasil, tais como os de Granemann (2006), Behring (2008b), Silva (2012) e Boschetti (2016).

Em síntese, esta seção foi estruturada com a finalidade de fornecer fundamentos estruturais para compreensão do movimento de contrarreforma, o que exigiu um resgate teórico acerca da crise estrutural do capital e do caráter conservador e reacionário das respostas da burguesia à crise sistêmica do modo de produção capitalista em sua fase imperialista.

A contrarreforma dos regimes públicos de previdência social no Brasil é uma das múltiplas expressões da ofensiva ideológica burguesa contra a força de trabalho e as limitadas conquistas sociais alcançadas pela classe trabalhadora neste país. Nesta perspectiva, o processo contrarreformista deve ser compreendido no âmbito do *redimensionamento do Estado burguês* e do *recrudescimento da disputa pelo fundo público em tempos de agudização da crise estrutural*, em um contexto no qual o capital portador de juros apresenta particularidades estruturais, conforme será abordado na próxima seção.

3.4. As particularidades do capital portador de juros em tempos de crise e mundialização

O argumento a ser desenvolvido nesta seção gira em torno da concepção de que as particularidades do capital portador de juros dizem respeito aos seguintes fatores constitutivos, os quais articulam-se entre si: a crise estrutural do capital e as formas de enfrentamento concebidas pela burguesia; a potencialização da expansão das formas assumidas pelo capital fictício nos marcos dos processos da mundialização do capital e da ofensiva neoliberal; a expansão indiscriminada do endividamento público como mecanismo de apropriação do trabalho necessário e transferência de tais

recursos aos detentores de títulos públicos¹⁷⁹. Em realidade, os dois últimos fatores são desdobramentos da crise estrutural do capital, tendo em vista que podem ser relacionados às formas de enfrentamento utilizadas pela burguesia para fins de recuperação de suas taxas médias de lucros.

A problematização do argumento acima exposto exige uma abordagem que abrange as interrelações entre as seguintes dimensões: a primeira se refere à interface entre o processo de mundialização financeira e a ofensiva neoliberal, a qual promove condições propícias à potencialização do desenvolvimento do capital fictício e à eclosão de sucessivas expressões da crise estrutural; a segunda dimensão deste processo corresponde ao fato de que o fundo público constitui-se em um instrumento fundamental de resgate ao capital neste contexto, agudizando as disputas das classes sociais em torno dos recursos públicos, especialmente por meio do mecanismo do endividamento público. Em conjunto, a particularidade do capital portador de juros na contemporaneidade constitui as bases materiais sob as quais ocorrem os processos de contrarreforma das políticas sociais em geral e dos regimes públicos de previdência de modo específico.

A crise estrutural do capital e a ofensiva neoliberal da burguesia, as quais foram objeto de análise na seção anterior, são elementos fundamentais para a compreensão do lugar do capital portador de juros no capitalismo contemporâneo, haja vista que, sob os marcos da mundialização financeira, a liberalização e a desregulamentação dos fluxos de capitais que pôs abaixo as limitadas barreiras da “repressão keynesiana” constituem a base sob a qual produziram-se as condições propícias para a multiplicação da ocorrência de expressões da crise burguesa¹⁸⁰ e para a potencialização do desenvolvimento das formas assumidas pelo capital fictício. Assim,

¹⁷⁹ Na concepção de Souza da Silva (2012), a particularidade do capital portador de juros na contemporaneidade diz respeito ao seu avanço sob o trabalho necessário. A pesquisa aqui empreendida indica que esta determinação deve ser observada articuladamente aos outros elementos constitutivos da conjuntura, a qual abrange o aspecto de que a interface entre as respostas do capital à sua crise com os processos de mundialização e de ofensiva neoliberal, possibilitaram as condições materiais sob as quais potencializou-se o desenvolvimento do capital fictício.

¹⁸⁰ Na leitura feita por Harvey (2014) dos capítulos 27 a 37 do Livro III de “O Capital”, o autor argumenta como a abordagem marxiana parece direcionar-se a apontar que as contradições do mundo do dinheiro creditício são tão profundas que tendem a produzir constantes crises.

no que tange ao aparecimento de sucessivas expressões da crise do capital e seus efeitos, Chesnais (2012, pp. 62-63) afirma que,

A reconstituição do capital de investimento, a liberalização e a desregulamentação financeiras foram acompanhadas, a partir do início da década de 1980, por crises financeiras repetidas. Algumas ficaram acantonadas neste ou naquele mercado financeiro, sem uma forte incidência sobre a produção, as trocas e o emprego. Foi o caso do *crash* da Bolsa de 1987, em Wall Street. Outras foram o fator desencadeador de crises económicas. Todas foram subsequentes à formação de bolhas e marcadas por movimentos de recuo brusco dos investidores dos mercados onde estas se haviam formado. (CHESNAIS, 2012, pp. 62-63).

A eclosão de sucessivas crises financeiras é, portanto, um aspecto constitutivo da era da mundialização financeira, aparecendo em espaço de tempo cada vez menor¹⁸¹. É, portanto, nesta perspectiva, que desde a década de 1980, os mercados financeiros foram o espaço na qual se manifestaram inúmeras expressões da crise do capital, tais como a da Bolsa de Valores de Nova York (1987), a do México (1994), da Ásia (1997), da Rússia (1998), do Brasil (1999), da Bolsa Nasdaq (2000), da Argentina (2001), do mercado imobiliário norte-americano (2008).

Nesse âmbito, Chesnais (2009) argumenta que é possível estabelecer um vínculo direto entre as características do regime de acumulação predominantemente financeiro vigente na era da mundialização e o aparecimento de sucessivas “crises financeiras” bancárias ou de bolsas de valores:

Essas crises não foram episódios financeiros, devido simplesmente à negligência ou à cegueira das autoridades monetárias, nem à “especulação” tomada como uma atividade que se podia limitar sem danificar os mercados financeiros. Estas crises foram uma primeira expressão de contradições muito mais profundas. Traduzem a impossibilidade de assegurar uma quantidade suficiente de capital

¹⁸¹ Sabe-se que as crises financeiras não são típicas deste tempo histórico, sendo que o próprio Marx (1985a; 1985b), chegou a analisar as crises financeiras ocorridas nas décadas de 1850 e 1860. Os processos intrínsecos à mundialização financeira, associados à crise estrutural do capital, no entanto, deram sustentação ao aparecimento dessas crises. Nesta perspectiva, e, também, a partir de todo o arcabouço teórico exposto na seção anterior, é possível inferir que estas crises devem ser reconhecidas como *expressões* da crise estrutural do capital, e não como fenômenos desarticulados desta conjuntura.

para as condições de valorização que lhe são necessárias. Periodicamente, a economia capitalista mundial se vê diante de um retorno brutal do seguinte princípio de realidade: antes de poder apropriar-se do valor e da mais-valia, é necessário, fundamentalmente, que tenham sido criados em uma escala suficiente¹⁸². (CHESNAIS, 2009, p. 89; tradução própria).

Assim, tem-se que o aparecimento dessas sucessivas crises são expressões de como, nos marcos da liberalização e desregulamentação de capitais, bem como do processo de desintermediação financeira, os detentores de ativos quiseram ignorar as condições de produção e de realização do valor, condições estas que “não podem ser satisfeitas de maneira estável enquanto dezenas ou centenas de milhões de pessoas por todo o mundo são excluídas da esfera onde as necessidades individuais e coletivas se encontram”. (CHESNAIS, 2009, p. 90).

Na raiz de tais crises financeiras encontra-se uma determinada “fragilidade sistêmica” relacionada a um elevado volume de créditos sobre a produção futura que os detentores de ativos financeiros consideram poder pretender, pois, em uma conjuntura “de crescimento lento em relação ao montante de capitais que buscam se valorizar em aplicações, é inevitável que crises graves estourem sob a forma de ‘crises financeiras’ que se podem atribuir unicamente à especulação ou a uma ‘instabilidade sistêmica’ congênita¹⁸³. (CHESNAIS, 2005, pp. 62-63).

Neste sentido, os processos de liberalização permitiram aos operadores da mundialização financeira estarem cada vez mais suscetíveis a assumir *riscos*, fato este que está diretamente relacionado ao processo de desintermediação financeira, o qual permite a instituições não-financeiras, tais como os investidores institucionais,

¹⁸² No original: “Estas crisis no fueron episodios financieros, debido simplemente a la negligencia o a la ceguera de las autoridades monetarias, ni a la “especulación” tomada como una actividad que se podría limitar sin danar a los mercados financieros. Estas crisis fueron una primera expresión de contradicciones mucho más profundas. Traducen la imposibilidad de asegurar una cantidad suficiente de capital para las condiciones de valorización que le son necesarias. Periódicamente, la economía capitalista mundial se ve delante de un retorno brutal del principio de realidad: antes de poder apropiarse del valor y de la plusvalía, es necesario, fundamentalmente, que hayan podido ser creados en una escala suficiente”. (CHESNAIS, 2009, p. 89).

¹⁸³ O “palco inicial” dessas crises são os mercados de câmbio e de títulos, seu grau de gravidade depende dos seguintes fatores: a organização dos países e dos mercados nos quais irrompem; a aptidão das autoridades monetárias para intervir em um espaço de tempo certo e criar meios necessários para sustentar o nível de liquidez; aos comportamentos dos agentes investidores. (CHESNAIS, 2005).

atuarem nos mercados como emprestadoras, agudizando a concorrência com os bancos:

Sob o efeito da desintermediação financeira e da concorrência dos investidores institucionais, os bancos e as sociedades seguradoras são impelidos a assumir mais e mais riscos. Os bancos desenvolveram comportamentos de alto risco, e as sociedades seguradoras fazem operações com derivativos que surgem unicamente da especulação¹⁸⁴. (CHESNAIS, 2005, pp. 63-64).

A partir destas questões, Chesnais (2005) apresenta, embrionariamente, a hipótese de uma “insaciabilidade da finança” a qual diz respeito a um descompasso entre a *rentabilidade demandada* pelos detentores de ativos financeiros e a *capacidade objetiva de lucratividade* a ser alcançada por meio dos ativos econômicos. Como expressões deste processo, Chesnais (2005) aponta os escândalos financeiros, bem como o fato de o poder da finança, a partir dos países centrais, se expressar por meio da expansão dos processos de privatizações dos serviços públicos e dos sistemas de “previdência privada”, os quais representam os pilares das políticas que visam garantir a sustentação e a alimentação dos mercados financeiros ao redor do mundo.

Postos esses breves apontamentos acerca de como o processo de mundialização financeira engendrou o aparecimento de sucessivas expressões da crise do capital, é relevante acrescentar à análise o argumento exposto por Mollo (2011) de que o neoliberalismo, isto é, a ofensiva neoliberal burguesa, proporcionou as condições propícias para o desenvolvimento do capital fictício. A respeito deste tópico, Mollo (2011) argumenta que o capital fictício e os diversos mecanismos que induzem a especulação ganham um novo patamar de desenvolvimento com o neoliberalismo, pois, sob os marcos das desregulamentações e liberalizações, potencializa-se o

¹⁸⁴ Um dos exemplos das “inovações financeiras” criadas no âmbito da expansão deste comportamento de alto risco desenvolvido que podem ser consideradas formas de capital fictício são os *junk bonds*. Trata-se de títulos emitidos por empresas que são classificadas por agências de risco (por exemplo, a *Moody's* e a *Standard and Poors*) por terem *baixa* capacidade de pagar suas dívidas. Os títulos de uma determinada empresa se convertem, então, em “apostas” e não em “investimentos”. Esta espécie de “produto financeiro” foi definida por Michael Lewis (2014) como um dos mais controversos “produtos financeiros” criados na década de 1980, período no qual o “mercado” dos *junk bonds* cresceu de modo exponencial, bem como a quantidade de “investidores” – incluindo-se os fundos de pensão - dispostos a aplicar capital-dinheiro nestes produtos. A multiplicação das operações com tal espécie de “títulos podres” pode facilmente ser concebida como um exemplo claro de desenvolvimento do capital fictício e, pelo período de sua proliferação, diretamente relacionado ao processo de mundialização financeira.

deslocamento da esfera da circulação em relação à produção, o que conduz ao caráter fictício assumido pelas formas de capital¹⁸⁵.

De acordo com Mollo (2011), nos marcos do arcabouço teórico marxista, a busca pelos lucros estimula o desenvolvimento das operações de crédito e, sob os marcos da liberalização, potencializa-se o desenvolvimento do capital fictício sob um contexto no qual o capital busca desvencilhar-se de barreiras e limites:

A junção dos mercados de crédito ao longo da globalização [ou mundialização] financeira representa uma massa enorme de recursos aplicados, sobretudo, em poucos mercados financeiros desenvolvidos e, em menor medida, em mercados emergentes. Isso dá fôlego mais prolongado ao desenvolvimento do capital fictício, que pode então se desenvolver durante muito tempo. Ao longo do período, porém, a aplicação de recursos em ativos financeiros especulativos funciona como punção no sentido de inibir a acumulação do capital real ou o crescimento da atividade produtiva, de onde saem rendas (lucros e salários altos) que sustentam a valorização fictícia nos mercados financeiros. Assim, chega-se às primeiras dificuldades de valorização que desencadeiam vendas significativas de ativos e iniciam a crise¹⁸⁶.” (MOLLO, 2011, pp. 471-472).

Mollo (2011), portanto, apresenta análise semelhante à de Chesnais (2005; 2009), no sentido de que os processos constitutivos da mundialização do capital permitiram aos agentes dos mercados financeiros assumir um maior grau de riscos. À medida que os valores dos ativos *distanciam-se* da capacidade real de produção – e isto ocorre de modo potencializado na cena contemporânea - conforma-se uma conjuntura na qual o processo de valorização não consegue assegurar uma quantidade de capital suficiente para corresponder aos valores especulados pelos detentores de ativos financeiros.

¹⁸⁵ Há aqui uma inferência teórica importante a ser feita, haja vista que o capital fictício não é típico da mundialização financeira. Sua peculiaridade no contexto da crise estrutural é a *potencialização* do seu desenvolvimento e a sua multiplicação sob os marcos da ofensiva neoliberal e dos processos de liberalização, desregulamentação e desintermediação financeira.

¹⁸⁶ Na concepção de Mollo (2011), na esfera de desenvolvimento das formas de capital fictício, o enfraquecimento da relação entre as esferas da produção e da circulação ocorre “porque os valores das ações dependem de expectativas de dividendos capitalizados e lucros provenientes da mera venda a preços maiores das ações sem relação direta com a produção real”. (MOLLO, 2011, p. 453).

Ademais dessas determinações, cabe apontar questão fundamental exposta por Mollo (2011) a respeito do caráter *relativo* da “autonomia” existente entre as esferas da produção e circulação no âmbito do desenvolvimento do capital fictício, pois, segundo esta autora, os *limites* deste caráter “autônomo”:

[...] encontram-se justamente no processo de geração das rendas que sustentam as compras de ativos. Elas precisam crescer para fornecerem a demanda necessária à manutenção da valorização fictícia do capital. Quando tais rendas (lucros e altos salários provenientes da produção) param de crescer ou crescem pouco, a demanda e o preço dos títulos e ações caem, mostrando todo o seu caráter fictício¹⁸⁷. (MOLLO, 2011, pp. 454-455).

Entende-se, assim, que o desenvolvimento do capital fictício não é *exterior* à esfera da produção, apenas *distancia-se* desta, haja vista que, conforme aponta Mollo (2011), a ampliação do caráter especulativo das operações encontra limitações estruturais na tendência de divergência entre os preços dos títulos de valor (ações e títulos públicos e privados) e o desenvolvimento limitado das rendas provenientes do processo produtivo¹⁸⁸. Em linhas gerais, essas colocações permitem inferir que esse processo expressa as contradições e impasses intrínsecos ao desenvolvimento do sistema de crédito, do capital portador de juros e do capital fictício, as quais não deixam de ser, *lato sensu*, as contradições do modo capitalista de produção¹⁸⁹.

¹⁸⁷ A partir do referencial teórico utilizado nesta pesquisa, não acredita-se pertinente o uso da palavra “exterioridade” para denominar o processo de desenvolvimento das formas assumidas pelo capital fictício – e dos ativos financeiros - em relação à produção, tal como o faz Chesnais (2005). Nestes termos, parece mais pertinente o uso da palavra “distanciamento”, pois a palavra “exterioridade” pode ensejar uma interpretação de “perda de vínculo”. Ora, se as “crises financeiras” eclodem justamente porque a esfera da produção não consegue assegurar as condições de valorização demandadas pela especulação dos ativos financeiros, não entende-se possível conceber que o capital fictício é “exterior” à esfera da produção. Por este motivo, depreende-se ser mais oportuno afirmar que ocorre um “distanciamento” entre os valores fictícios dos ativos financeiros, objeto da especulação, e a esfera da produção, onde se produz o valor.

¹⁸⁸ “Se o crédito surge por pressão da lógica de maximização do lucro e desenvolve o capital fictício procurando se desvencilhar dos limites da produção real, é a crise que vem mostrar o caráter limitado desta autonomia”. (MOLLO, 2011, p. 467).

¹⁸⁹ Na origem destas contradições relacionadas ao capital portador de juros e ao capital fictício está a *dimensão fetichista* que o desenvolvimento destas formas de capital acarretam. Trata-se do que Harvey (2014) denomina “fantasia do crescimento composto eterno”, a qual expressa a contradição potencial do desenvolvimento do capital fictício, pois este, após alcançar dimensões estratosféricas, encontra os limites da produção real no decurso de uma crise: “O poder do fetiche está no fato de que uma realidade

Desta feita, a breve abordagem teórica acima realizada evidencia uma das dimensões que constituem a particularidade do capital portador de juros na contemporaneidade, a qual está diretamente relacionada à *potencialização do desenvolvimento do capital fictício*¹⁹⁰ e que, no contexto da intrínseca e dialética relação entre o processo de mundialização financeira e da ofensiva burguesa neoliberal, se desdobra na multiplicação das expressões da crise estrutural. É, pois, sob os marcos das manifestações da crise da endêmica do capital que as disputas em torno do fundo público agudizam-se, o que acarreta a conformação da outra dimensão que compõe a particularidade do capital portador de juros na contemporaneidade.

De modo geral, o aparecimento de frequentes e sucessivas expressões da crise estrutural do capital, nos marcos da potencialização do desenvolvimento do capital fictício, se desdobra em uma outra particularidade do capital portador de juros na conjuntura contemporânea: a agudização das disputas em torno do fundo público, conformando um processo no qual o endividamento estatal se constitui em um mecanismo de transferência do trabalho necessário para a reprodução do capital portador de juros e do capital fictício e que, ao mesmo tempo, impulsiona a contrarreforma dos gastos sociais.

Um primeiro elemento a ser abordado a respeito de tal dimensão da particularidade do capital portador de juros no âmbito das circunstâncias contemporâneas do modo de produção capitalista diz respeito ao *papel do Estado*. Já foi abordado neste trabalho que, na concepção de Mandel (1982), na era do capitalismo tardio – monopolista e imperialista – o ente estatal exerce a função de

*é construída em torno de sua fantasia. [...] As conseqüências se mostram à medida que o capital procura conectar o uso do trabalho passado e presente a essa concepção de fetiche e a seu compromisso concomitante com o crescimento composto perpétuo. Não é difícil localizar a *contradição potencial* em tudo isso. Enquanto o capital portador de juros circula no interior de um sistema monetário ilimitado pode crescer e atingir a estratosfera dos juros compostos e dos valores de capital fictícios, os *limites quantitativos da produção real de mais-valor são rapidamente deixados para trás, e apenas fazem valer seu poder limitador no decurso de uma crise*". (HARVEY, 2014, pp. 195-196; grifos adicionados).*

¹⁹⁰ Nesta perspectiva, trata-se o capital fictício como desdobramento do desenvolvimento do capital portador de juros e das operações de crédito. Na concepção de Mollo (2011), apesar desta relação intrínseca, o capital fictício não se confunde com o capital portador de juros.

*capitalista total ideal*¹⁹¹. No contexto da agudização da crise estrutural do capital e do aparecimento de frequentes “crises financeiras” nos marcos da mundialização, é exigida uma presença cada vez maior dos recursos públicos na reprodução ampliada do capital, o que parece indicar as contradições máximas dos tempos correntes, pois, “quanto maior a intervenção do Estado no sistema econômico capitalista, tanto mais claro torna-se o fato de que esse sistema sofre de uma doença incurável”. (MANDEL, 1982, p. 341).

No que diz respeito especificamente às crises financeiras engendradas pelo desenvolvimento do capital fictício, o Estado e, mais especificamente, o fundo público, atua de modo central para evitar a desvalorização do capital fictício, principalmente por meio da injeção de recursos em instituições financeiras falidas. (SALVADOR, 2010a; LUPATINI, 2012).

Aparentemente, esta circunstância parece demonstrar uma contradição em relação aos postulados das teorias econômicas liberais-ortodoxas, tão bem propagadas pelos operadores burgueses. Porém, como já foi observado, a concepção de “Estado mínimo” se aplica apenas para a dimensão dos gastos públicos que são direcionados à classe trabalhadora (NETTO, 2012). Sob a égide do capital portador de juros, quando as sucessivas crises financeiras se manifestam, os postulados do “livre-mercado” são convenientemente “esquecidos” pelos agentes das finanças mundializadas, conforme descreveu George Soros, magnata dos mercados financeiros, em depoimento ao Congresso norte-americano no dia 15 de setembro de 1998, logo após a eclosão da crise da Rússia: “os mercados financeiros são meio inusitados a esse respeito: eles se ressentem de qualquer tipo de interferência governamental, mas, bem no fundo, sempre mantêm a esperança de que, se as condições de fato se agravarem, as autoridades intervirão.” (SOROS, 1998, p. 17).

Esse caráter “inusitado” da concepção dos mercados financeiros em relação ao Estado ficou bastante evidenciado no ano de 2008, quando a falência do banco de investimentos *Lehman Brothers* quase levou à bancarrota todo o sistema

¹⁹¹ De modo geral, deve ser reconhecido que o Estado é fundamental para o modo de produção capitalista. Aqui, apenas pretende-se destacar seu papel precípuo no âmbito das determinações constitutivas da acumulação na contemporaneidade.

financeiro norte-americano e, conseqüentemente, mundial, em setembro de 2008. À época, o governo norte-americano, parecendo olvidar todo o discurso ortodoxo de restrição de gastos que suas agências tanto recomendam aos países periféricos que enfrentam “crises financeiras”, promoveu o que Chesnais (2012) denomina “plano de auxílio”, implantado por meio de operações de transferências de recursos monetários do Tesouro Americano – ou seja, dos tributos pagos pela população daquele país - para recapitalizar e evitar a falência de diversas instituições financeiras, tais como: a AIG (duas vezes), o *Citigroup* (duas vezes), o *Bank of America*, dentre outros¹⁹².

No caso brasileiro, Salvador (2010a) aponta as medidas que foram adotadas pelo governo federal para garantir liquidez ao sistema financeiro nacional após a crise de 2008, avaliando que “a rapidez e a agilidade do fundo público brasileiro usadas para socorrer o mercado financeiro são uma amostra da influência dos bancos no domínio da agenda econômica no Brasil”¹⁹³. (SALVADOR, 2010a, p. 53). Trata-se de uma socialização dos custos que, em última instância, onera fundamentalmente a classe trabalhadora, conforme será abordado mais adiante.

Na concepção de Mollo (2011), tais formas de enfrentamento das crises financeiras, as quais relacionam-se com a adoção de políticas de “ativação” do papel do Estado, expõem a limitação das concepções conformadas no âmbito do “compromisso keynesiano”, de maneira que, segundo a autora, o enfrentamento efetivo da crise deve estruturar-se em torno de soluções de fato transformadoras.

Tal exacerbação do acionamento ao Estado na conjuntura contemporânea exige que sejam feitos breves apontamentos acerca do papel estrutural e da configuração do fundo público nas condições contemporâneas da acumulação capitalista. Em que pese suas divergências teóricas¹⁹⁴, Oliveira (1998), Behring (2008a)

¹⁹² Uma análise de um próprio agente do sistema a respeito do poder da oligarquia financeira de Wall Street sobre o governo norte-americano, bem como da necessidade de impor restrições à “indústria de serviços financeiros” foi feita no ano de 2009 pelo ex-economista-chefe do Fundo Monetário Internacional (FMI), Simon Johnson, no artigo *The Quiet Coup*. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2009/05/the-quiet-coup/307364/>. Acesso em: 02/11/2016.

¹⁹³ Naquele momento, o socorro ao sistema financeiro, no caso brasileiro, envolveu diversas medidas, especialmente relacionadas à política monetária, tais como: mudanças nas regras do depósito compulsório; leilões com dólar, estabelecimento de linha de troca de *swap* cambiais com Federal Reserve (FED). (SALVADOR, 2010a).

¹⁹⁴ Consultar a Seção 1.2 do Capítulo 1 desta dissertação.

e Salvador (2010c) convergem no entendimento de que, no contexto da mundialização do capital e dos postulados neoliberais, o papel do fundo público na reprodução do capital ganha uma nova dimensão.

De acordo com a exposição de Behring (2008a), este processo pode ser interpretado como um *redirecionamento* do fundo público como pressuposto geral das condições de produção do capital. Nesta mesma perspectiva, à luz dos fundamentos da crítica marxiana da economia política, Behring (2010; 2012) demonstra o lugar estrutural do fundo público na contemporaneidade, especialmente como instrumento imprescindível no movimento de rotação do capital¹⁹⁵ e na gestão das crises, atuando diretamente na dinâmica de valorização do capital. Sob esta conjuntura, esta redefinição do papel do fundo público se manifesta tanto em sua configuração estrutural quanto em sua destinação, a depender da correlação de forças sociais. (BEHRING, 2008a; SALVADOR, 2010c; TEIXEIRA, 2012).

Na concepção de Behring (2008a; 2010), o fundo público se conforma, no capitalismo monopolista, a partir de uma punção cujo instrumento primordial é o *sistema tributário*. A materialização desta punção ocorre fundamentalmente por duas vias: por um lado, a partir de uma punção compulsória da mais-valia socialmente produzida, isto é, de parte do trabalho excedente (lucros, juros, renda da terra) que é apropriada pelo Estado por parte de impostos, taxas e contribuições que recaem fundamentalmente sobre a “renda do capital”; por outro lado, por meio do sistema tributário, parcela significativa do fundo público é constituída pela renda do trabalho, os salários, isto é, o trabalho necessário¹⁹⁶. Na era imperialista, especialmente nos países periféricos como

¹⁹⁵ A respeito do processo de rotação do capital, Behring (2012, p. 157) argumenta que, no modo de produção capitalista, o capital não pode ficar parado, pois precisa sempre buscar a sua autovalorização a partir da realização de mais-valia. Com a realização do valor, parte do capital é utilizado para realimentar o processo produtivo: “esse processo de concomitantes pontos de partida e de retorno que se repetem periodicamente constitui a rotação do capital, mas que pode ser interrompida, retardada ou acelerada por inúmeros fatores intervenientes no processo de produção e de circulação”.

¹⁹⁶ Cabe aqui um breve apontamento acerca das categorias marxianas *trabalho necessário* e *trabalho não-pago*. O processo de exploração da força de trabalho pelo capital fundamenta-se em torno do fato de que a força de trabalho é uma mercadoria particular, que pode produzir além do seu valor. Neste âmbito, nos marcos do processo de produção e realização do valor, a valorização do capital ocorre a partir da apropriação, pelo capitalista da riqueza produzida pelo trabalhador. Esta apropriação estrutura-se em torno da circunstância de que a classe trabalhadora não é remunerada pela totalidade do que produz. O salário, neste caso, é o *trabalho necessário*, pois representa o tempo de trabalho socialmente necessário, em termos médios socialmente necessários para reproduzir a força de trabalho; por outro lado, a parte do

o Brasil, a sustentação do fundo público pelos salários adquire uma dimensão inequívoca e majoritária¹⁹⁷.

Assim, tem-se que a conformação do fundo público, nos marcos do capitalismo contemporâneo, pressupõe a exploração do trabalho na esfera da produção – a qual origina a mais-valia que será parcialmente apropriada pela tributação do capital – e aquilo que Behring (2010) denomina “exploração tributária” do Estado sobre os trabalhadores, a qual materializa a punção de parte dos salários. Esta última espécie de exploração é “crescente nesses tempos de intensa crise e metabolismo do capital, formando o fundo público, especialmente em espaços geopolíticos nos quais as lutas de classes não conseguiram historicamente impor barreiras a sistemas tributários regressivos”. (BEHRING, 2010, p. 21).

Nestas condições, Behring (2010) aponta que o fundo público constitui-se em um compósito do tempo de trabalho não-pago e do tempo de trabalho socialmente necessário. Desta feita, esta autora argumenta que “observa-se uma redefinição do lugar do setor público e do fundo público no contexto dos ajustes contrarreformistas e que implicaram o crescimento do seu lugar estrutural no processo *in flux*¹⁹⁸ de produção e reprodução das relações sociais, [...]”. (BEHRING, 2010, p. 26).

Postas essas considerações, têm-se que as disputas em torno do fundo público podem ocorrer por duas vias fundamentais: primeiro, na sua configuração estrutural, diretamente – mas não apenas – relacionada ao sistema tributário; em segundo lugar, por meio de como o fundo público é repartido entre capital e trabalho por intermédio das diversas funções do Estado: pagamento de juros e amortizações da dívida pública; oferta e regulação do crédito; concessão de subsídios; aceleração do processo de rotação do capital; realização de investimentos, dentre outras. (BEHRING, 2010; SALVADOR, 2010c)

mais-produto apropriada pelo capitalista – e expropriada do trabalhador – é a mais-valia, o *trabalho não pago*. (MARX, 1983).

¹⁹⁷ Uma análise detalhada acerca do caráter regressivo do financiamento do fundo público no Brasil pode ser encontrada em Salvador (2010c), Capítulo 3.

¹⁹⁸ Ao argumentar que o fundo público é um componente *in flux* do circuito do valor, Behring (2010) refuta o argumento de Oliveira (1998) de que o fundo público teria atuação *ex ante*, nos termos keynesianos, ou *ex-post*, nos termos da economia clássica, o que parece ser uma concepção apropriada para o lugar estrutural do Estado e do fundo público no processo de valorização do capital.

De modo geral, tanto em sua configuração quanto em sua destinação, no contexto de crise estrutural e mundialização do capital, o processo de reorientação do fundo público é cada vez mais direcionado ao atendimento dos interesses da oligarquia financeira imperialista. É, portanto, neste sentido que o aumento potencial do *endividamento público* constitui-se em um dos principais mecanismos de alimentação do capital portador de juros e de potencialização do desenvolvimento das formas assumidas pelo capital fictício na contemporaneidade, o que tem sido materializado às custas das contrarreformas das políticas sociais e da oneração da classe trabalhadora, tanto no centro quanto na periferia do capitalismo.

As dívidas públicas *não* são típicas da conjuntura contemporânea da acumulação capitalista, tampouco um mecanismo próprio da ordem burguesa. Marx (1985b) aponta que a formação de associações de crédito nas cidades-repúblicas de Veneza e Gênova nos séculos XII e XIV estava relacionada às necessidades dos operadores diretos e indiretos do comércio marítimo, que buscavam, ao mesmo tempo, libertar-se do domínio dos “monopolizadores do comércio de dinheiro” e subordinar para si o Estado, pois os comerciantes “que formavam aquelas associações, eram as pessoas mais importantes daqueles Estados e estavam interessados em libertar da usura tanto seu governo quanto a si mesmos e, ao mesmo tempo, em subordinar a si em maior medida e de modo mais seguro o Estado”. (MARX, 1985b, p. 113).

Marx (1996, p. 373) também atribui às dívidas estatais um papel importante no processo de acumulação primitiva do capitalismo¹⁹⁹, de modo a afirmar que a única parte da riqueza nacional que realmente se converte em posse coletiva dos povos modernos é a dívida do Estado, “daí ser totalmente consequente a doutrina moderna de que um povo torna-se tanto mais rico quanto mais se endivida. O crédito público torna-se o credo do capital”. No mesmo sentido, Harvey (2014) argumenta que o Estado capitalista pode ser caracterizado como um “nexo Estado-finanças” que tem um papel duradouro na história do capitalismo e cuja imanência remonta às origens do

¹⁹⁹ Além da dívida pública, Marx (1996) também aponta a funcionalidade do sistema colonial, do sistema tributário e da política protecionista neste processo. Diversos autores fazem uso das passagens do capítulo do Livro I de *O'Capital*, nas quais Marx (1996) faz referência ao papel da dívida pública na acumulação primitiva, tais como Salvador (2010c); Brettas (2012) e Lupatini (2012). A respeito da acumulação primitiva, consultar a Seção 1.1 do Capítulo 1 desta dissertação.

capital. O referido autor também aponta que a importância histórica deste “nexo” ainda não foi plenamente considerada. (HARVEY, 2014).

Uma importante contribuição marxiana para a problematização das relações entre o Estado e o desenvolvimento do capital portador de juros é a compreensão dos títulos da dívida pública como papéis de valor que possuem caráter *fictício*. Desta forma, Marx (1985b) assinala que os papéis de dívida, como títulos de valor, são reivindicações acumuladas, “títulos jurídicos sobre a produção futura” que adquirem um “valor de mercado” que expressam um valor-capital ilusório:

A acumulação do capital da dívida pública significa, conforme se mostrou, apenas a multiplicação de uma *classe de credores do Estado autorizados a retirar antecipadamente para si certas somas do montante de impostos*. [...]. Esses certificados de dívida, que são emitidos sobre o capital originalmente emprestado e há muito dispendido, essas duplicatas de papel de capital extinto, *funcionam como capital para seus proprietários na medida em que são mercadorias vendáveis* e, por isso, podem ser retransformados em capital. (MARX, 1985b, p. 19-20; grifos adicionados).

A partir desta passagem, dois elementos da análise marxiana merecem ser, desde logo, destacados com fins de que se compreenda o lugar estrutural da dívida pública no capitalismo e suas interrelações com o capital portador de juros e o capital fictício: o primeiro, diz respeito ao fato de que o título de dívida garante a uma *classe* o direito de reivindicar uma parcela dos tributos²⁰⁰; o segundo se refere ao fato de que os certificados ou títulos de dívida podem converter-se em *mercadorias* e, assim,

²⁰⁰ Esta primeira concepção permite conceber como o fato de a configuração do fundo público na contemporaneidade ser amplamente constituída pelo trabalho necessário enseja um mecanismo de *transferência* da riqueza socialmente produzida entre a classe sob a qual recai o sistema tributário e a classe que recebe o fluxo de renda proveniente do pagamento de juros. A respeito da concepção de Marx (1985b) de que a acumulação de capital por meio da dívida pública e a expansão quantitativa dos credores do Estado representa a expectativa de apropriação dos impostos, Lupatini (2012, p. 67; grifos adicionados) faz a seguinte e pertinente inferência: “E aí se explicita um lado invisível da dívida pública, pois os impostos têm como fonte a riqueza criada na produção, no processo real pelo trabalho vivo. Essa “riqueza” criada, em termos de renda, se divide em duas partes principais: salários (trabalhadores) e lucros (auferidos pelos capitalistas). Através do sistema tributário drena-se uma parte dessa renda para o Estado. Os credores do Estado, portanto, retiram “antecipadamente para si certas somas do montante dos impostos”, de uma parte da renda. Em linhas gerais, a rigor, *trata-se ou da apropriação de parte da mais-valia social ou apropriação de parte dos salários pelo Estado, que irá passar esses valores para determinadas frações do capital*”.

adquirirem valores no mercado que nada têm que ver com a massa monetária originalmente emprestada, ensejando o desenvolvimento do capital fictício.

Desta maneira, resulta que a dívida pública é um mecanismo impulsionador e potencializador do desenvolvimento do capital fictício. O pagamento de juros por parte do Estado não elimina a circunstância de que o capital emprestado já foi gasto e que, sob a forma de título, ele existe apenas de forma ilusória. A partir da leitura dos textos marxianos, Harvey (2014) infere como deste processo emerge o “capital fictício por excelência”:

O Estado pode tomar emprestado capital em troca de seu poder de obter renda (por impostos e taxas). Ele promete uma cota de rendimentos futuros antecipados em troca de um capital. Títulos da dívida pública podem ser negociados muito tempo depois que o dinheiro mutuado foi utilizado. Grande parte daquilo em que o Estado gasta o dinheiro tem pouco ou nenhuma relação com a produção de mais-valor [...]. Esse é o capital fictício por excelência. Em geral, o Estado não produz nenhum valor ou mais-valor [...]. A tributação de rendimentos é convertida num fluxo de pagamento de juros que pode ser capitalizado numa quantia global, e então negociada como um título de rendimentos futuros. (HARVEY, 2014, pp. 240-241).

Além desses aspectos, Harvey (2014) também assinala que, para que seja possível compreender as relações de produção inerentes ao capitalismo, é fundamental apreender o equilíbrio de forças e as *relações de poder*²⁰¹ entre as classes de capitalistas detentores de dinheiro (“monetários”) e os tomadores de empréstimos (“industriais”) em diferentes épocas e lugares, bem como as consequências da concorrência entre elas. Tal relação de poder é uma perspectiva relevante para

²⁰¹ Mandel (1982, p. 345) já identificara como a dependência de crédito por parte do Estado expressava o controle do capital monopolista sobre o aparelho do Estado no capitalismo tardio: “A dominação financeira e econômica direta da máquina estatal – segundo o axioma marxista de que a classe social que controla o sobreproduto social controla também a superestrutura financiada por ele – continua prevalecendo em grande medida, ainda que seja cada vez menos enfatizada nos escritos marxistas mais recentes sobre essa questão. A dependência do aparelho estatal em relação ao crédito bancário de curto prazo mais acentuada hoje do que nunca, [é um lembrete bastante claro] de que as ‘cadeias de ouro’ que prendem o Estado ao capital monopolista não desapareceram de maneira alguma onde as relações de produção capitalistas não foram abolidas”.

compreender as relações de poder entre os Estados e os detentores dos títulos das dívidas públicas na contemporaneidade.

Conforme o argumento desenvolvido por Lupatini (2012), desde a década de 1970, ou seja, sob os marcos da crise estrutural do capital, a dívida pública constituiu-se em um relevante mecanismo que atua na reprodução ampliada do capital e na valorização do capital fictício. De acordo com este autor, o recurso ao endividamento pode se dar, por um lado, por meio da venda de títulos a agentes que buscam especular com ativos financeiros e, por outro, através dos “pacotes de salvamento” auferido pelos Estados na ocorrência de crises nos mercados e/ou instituições financeiras. Com efeito, resulta que “a dívida pública, nas últimas décadas, é um dos centros alimentadores do capital fictício, o qual aumentou exponencialmente e exacerbou as contradições do capital”. (LUPATINI, 2012, p. 75)

Sob essas condições, as dívidas públicas compõem uma importante dimensão da particularidade do capital portador de juros no contexto de crise, mundialização e ofensiva neoliberal, constituindo-se em instrumentos alimentadores do capital fictício e de transferência de parte da riqueza socialmente produzida para a oligarquia financeira, tanto por meio do pagamento de juros e amortizações quanto pelo incentivo aos processos de securitização²⁰². (CHESNAIS, 2005; 2012; SALVADOR, 2010a; LUPATINI, 2012).

O crescimento do endividamento público é, portanto, uma determinação constitutiva da realidade política, econômica e social contemporânea, atingindo de modo generalizado países do centro e da periferia do capital. Para que se visualize este movimento, o qual se agudiza à medida que as expressões da crise do capital se multiplicam, o Gráfico 1 apresenta dados referentes à participação relativa da Dívida do Governo Geral²⁰³ em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) dos dez países da

²⁰² De acordo com Chesnais (2012, p. 173), a “titularização”, ou melhor, a *securitização*, se refere a uma “operação que consiste em vender, num mercado secundário, títulos emitidos sobre um mercado primário (caso das obrigações do Tesouro) ou em transformar créditos bancários, nomeadamente créditos hipotecários, em títulos negociáveis em mercados”.

²⁰³ De acordo com os termos expostos pela OCDE, os dados referentes à Dívida do Governo Geral como proporção do PIB tem como objetivo apontar o grau de endividamento público dos países. A OCDE afirma que este indicador aponta a “saúde” da economia de um país, constituindo-se também em um fator que aponta a “sustentabilidade” das finanças públicas. A dívida é calculada como a soma das seguintes variáveis, quando aplicáveis: moeda e depósitos; securativos, com exceção de derivativos

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que apresentaram maior grau de endividamento no ano de 2015. Compara-se os dados deste ano com os de 1995.

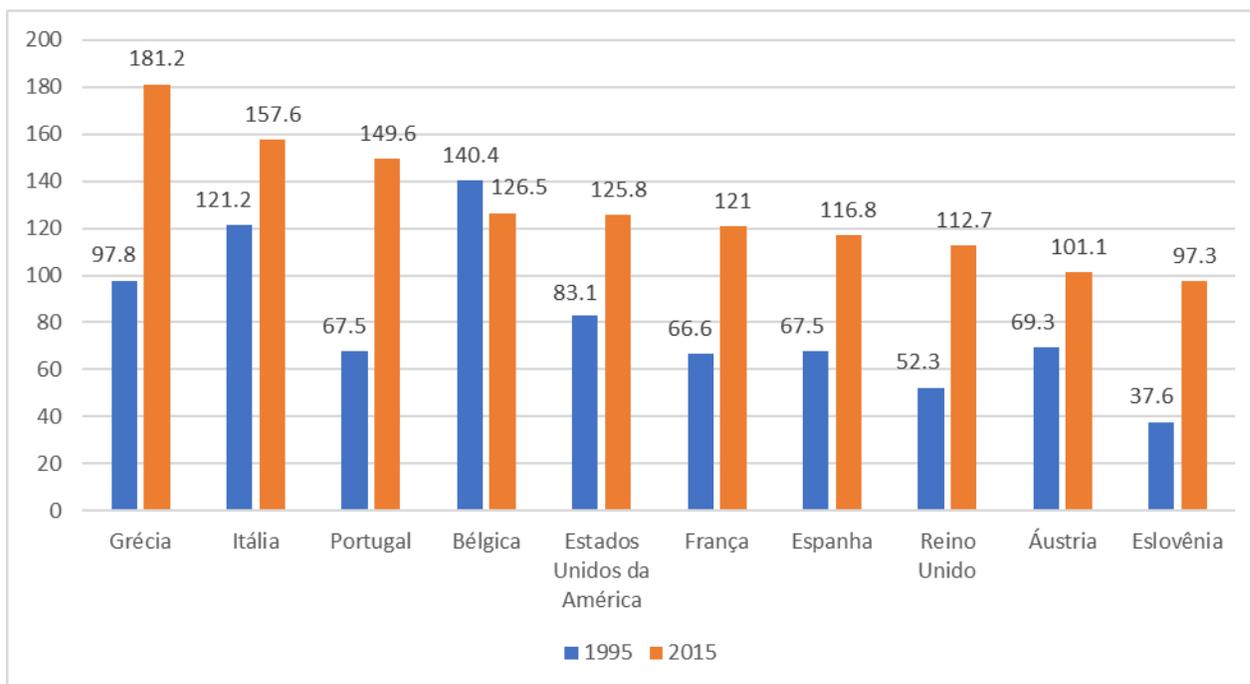
O primeiro elemento a ser destacado é o elevado grau de endividamento que esses países já tinham no ano de 1995. Com exceção da Eslovênia, as dívidas de todos os outros países ultrapassava a participação de 50% do PIB, sendo que Bélgica e Itália já apresentavam proporções acima de 100%, de 140,4% e 121,2%, respectivamente.

A análise comparativa dos dados referentes aos anos de 1995 e 2015, permite observar uma elevação generalizada do grau de endividamento dos países analisados, sendo a única exceção desta tendência a Bélgica, que apresentava a maior proporção em 1995 e cujo endividamento sofreu leve queda no período, de 140,40% para 126,5%. Excetuando-se a Eslovênia, cuja proporção foi de 97,3% em 2015, o endividamento como proporção do PIB de todos os outros países ultrapassou a totalidade do PIB, com destaque para os elevados índices de Grécia (181,2%), Itália (157,6%) e Portugal (149,6%). Neste âmbito, fica claro como a *hipertrofia do endividamento público* afetou sobremaneira, no ano de 2015, os setores públicos de países que são grandes atores da economia capitalista contemporânea, como Estados Unidos (125,8%), França (121%) e Reino Unido (112,7%), o que demonstra que a questão das dívidas públicas não se restringe aos países componentes da periferia do sistema.

financeiros; empréstimos; reservas técnicas de seguro; dentre outras. As mudanças no endividamento governamental ao longo do tempo refletem, segundo a OCDE, o impacto dos déficits governamentais. Tais informações estão disponibilizadas em: www.data.ocde.org. Acesso em: 14/01/2017.

Gráfico 1

**Dívida do Governo Geral em % do PIB - Dez países mais endividados da OCDE no ano de 2015
(1995 e 2015)**



Fonte: OECD (2017), *General government debt (indicator)*. doi: 10.1787/a0528cc2-en. (Acesso em 14/01/2017). Elaboração própria.

De acordo com Chesnais (2012), as dívidas dos países latino-americanos e dos países europeus foram contraídas em etapas diferentes da mundialização financeira, mas têm em comum o fato de servirem de instrumento destinado a acelerar os processos de liberalização e desregulamentação. Especificamente no que diz respeito ao endividamento público dos países industriais centrais, o autor afirma que seu crescimento ocorreu na primeira metade da década de 1980, ultrapassando em muito o da dívida dos países do “terceiro mundo”. A elevação da razão entre dívida pública e o PIB levou estes países a uma “espiral infernal” de desemprego, rebaixamento de salários e alterações nos sistemas de pensões, os quais afetam fundamentalmente as camadas populares e os mais jovens da população dos países da Europa Ocidental. (CHESNAIS, 2012).

Chesnais (2012), então, desenvolve a noção de *dívida ilegítima*, argumentando que o debate a respeito da anulação das dívidas é uma questão de caráter fundamentalmente ético na contemporaneidade. Apesar de abordar especificamente os dados da dívida pública francesa, o autor aponta que os elementos que conformam o caráter *ilegítimo* das dívidas públicas podem ser aplicados a outros países, pois relacionam-se com a natureza exata dos empréstimos e as condições que levam os países a encontrar-se “sob o jugo dos mercados financeiros”, a partir dos mecanismos do elevado patamar das despesas com as dívidas, da fraca progressividade tributária e da elevada evasão fiscal.

Nesse caso, a ilegitimidade encontra a sua fonte em três mecanismos: *despesas elevadas que têm o caráter de ofertas feitas ao capital*; um nível *baixo da fiscalidade direta* (impostos sobre o rendimento, o capital e o lucro das empresas) e a sua muito fraca progressividade; uma *evasão fiscal importante*. Aqui, é o exemplo da França que é estudado mas, em pontos-chave, tem o valor de exemplo para muitos outros países. (CHESNAIS, 2012, pp. 133-134; grifos adicionados).

No contexto da baixa progressividade tributária e de forte evasão fiscal, os mecanismos apontados por Chesnais (2012) evidenciam, em última instância, como as despesas com o serviço de juros da dívida francesa são financiadas pela tributação indireta da população, ou seja, pelo *trabalho necessário*, ensejando, assim, a transferência de recursos das camadas mais baixas da classe trabalhadora para a oligarquia financeira detentora dos títulos públicos²⁰⁴.

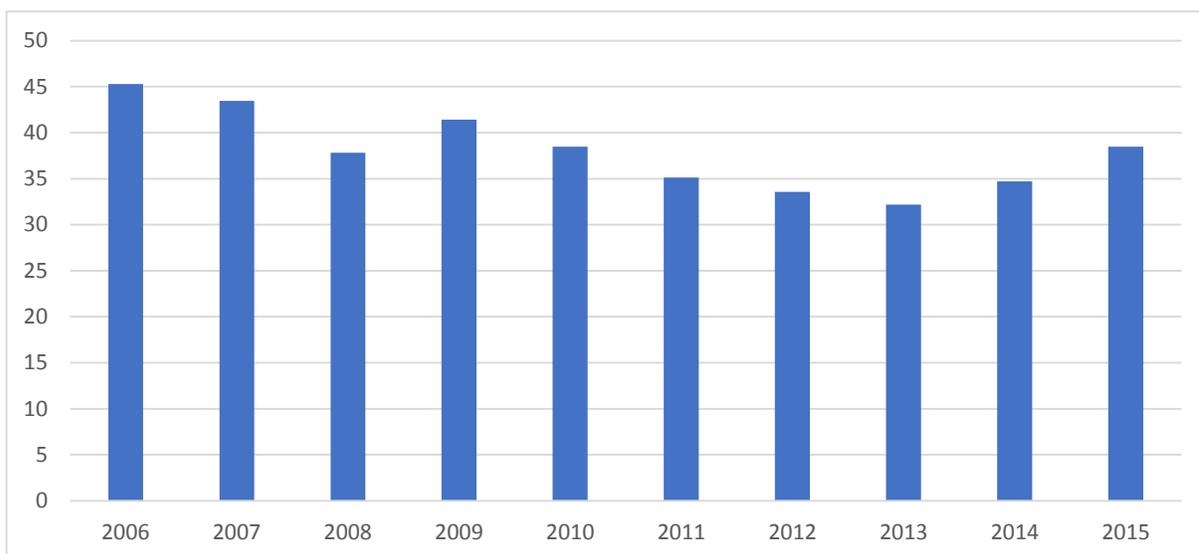
Quanto ao patamar da dívida pública no Brasil, o Gráfico 2 indica a trajetória da proporção da Dívida Líquida do Governo Geral²⁰⁵ em relação ao PIB nos

²⁰⁴ Paralelos podem claramente ser traçados com a estrutura tributária e a configuração do fundo público no Brasil, conforme os estudos de Salvador (2010c; 2012), nos quais identifica-se o caráter regressivo da tributação nacional, a qual recai fundamentalmente sobre tributos que incidem sobre a circulação e o consumo de bens e serviços, onerando as populações de camadas de renda mais baixas.

²⁰⁵ A Dívida Líquida do Governo Geral inclui as seguintes variáveis: dívida interna; dívida externa; créditos internos; créditos externos; títulos livres na carteira do Banco Central; equalização cambial. A dívida interna inclui as três esferas de governo, porém, os dados constantes das séries históricas do Bacen indicam uma elevada concentração na conta “Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional”. Consultar: Série Histórica da Dívida Líquida e Bruta do Governo Geral. Optou-se pela utilização deste indicador para que se possa compará-los com os dados dos países da OCDE apresentados no Gráfico 1, os quais

anos que abrangem o período de 2006 a 2014. Em primeiro lugar, observa-se que o patamar do endividamento brasileiro é relativamente mais baixo do que o dos países mais endividados da OCDE, conforme observado no Gráfico 1, haja vista que as participações percentuais ficaram sempre abaixo dos 50% do PIB nos anos em análise. O outro elemento a ser destacado é a existência de uma relativa estabilidade no comportamento da proporção da dívida em relação ao PIB, sem grandes oscilações, tendo a série variado entre 32,19% (2013) e 45,28% (2006). Verifica-se, inclusive, um comportamento de queda do endividamento no período, de 45,28% em 2006 para 38,48% em 2014, tendência esta que diverge do forte crescimento observado nos países da OCDE anteriormente analisados²⁰⁶.

Gráfico 2
Brasil: Dívida Líquida do Governo Geral em % do PIB
 (2006 a 2014)



Fonte: Dados da Dívida Líquida do Governo Geral: Banco Central: Série Histórica da Dívida Líquida e Bruta do Governo Geral. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/seriehistDLSPBruta2008.asp>. Acesso em: 14/01/2017). Dados do Produto Interno Bruto (PIB): IBGE (Sistemas de Contas Nacionais). Valores deflacionados pelo IGP-DI, em R\$ de novembro de 2016. Elaboração própria.

também correspondem ao endividamento do governo geral. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/seriehistDLSPBruta2008.asp>. Acesso em: 14/01/2017.

²⁰⁶ Do ponto de vista dos operadores dos mercados financeiros, é possível inferir destas circunstâncias que o Brasil apresenta um potencial de crescimento da proporção de sua dívida pública em relação ao PIB.

A respeito da trajetória histórica da dívida pública no Brasil, Lupatini (2012) afirma que esta adquire patamares relevantes em decorrência do padrão de financiamento adotado na década de 1970²⁰⁷, em um processo no qual, após o Estado ter estimulado o endividamento externo do setor privado, sobretudo do grande capital, sob o contexto de elevação das taxas de juros norte-americanas, realizou-se um processo de “estatização” do endividamento externo, o que ensejou um aumento significativo da dívida mobiliária interna. No entanto, sob o contexto da inserção do Brasil na mundialização financeira, com a desregulamentação dos fluxos de capital e a liberalização, acentuou-se a reprodução do capital portador de juros e a expansão do capital fictício, especialmente a partir da década de 1990 (LUPATINI, 2012). Neste âmbito, cabe ressaltar que os fundos de pensão, como operadores centrais da mundialização financeira, bem como grandes credores das dívidas públicas, exercem um papel fundamental na reprodução do capital portador de juros e na potencialização do desenvolvimento das formas assumidas pelo capital fictício, circunstância esta que será abordada no Capítulo 5 deste trabalho.

Em linhas gerais, o crescimento indiscriminado da participação das dívidas públicas nas economias capitalistas na contemporaneidade é um fato que explicita a agudização da disputa em torno da configuração e da destinação dos recursos componentes do fundo público em tempos de crise do capital, conformando um movimento no qual promove-se uma deliberada transferência de recursos majoritariamente provenientes do trabalho necessário para sustentar e impulsionar o desenvolvimento do capital portador de juros e do capital fictício na conjuntura contemporânea da acumulação.

Para que se garanta o pagamento dos juros e amortizações das dívidas públicas, o capital e seus operadores – especialmente aqueles vinculados aos mercados financeiros – impulsionam a adoção de discursos legitimadores das contrarreformas das políticas e gastos sociais, incluindo-se os regimes públicos de previdência, de modo a promover políticas orçamentárias e salariais que “assumem a

²⁰⁷ Breves apontamentos a respeito da política econômica da Ditadura Militar instaurada em 1964 foram feitos na seção 2.5 do Capítulo 2 desta dissertação.

forma de fortes descidas das despesas sociais, de diminuição de remunerações de funcionários e de redução do seu número, bem como de novos cortes nos sistemas de reformas [ou seja, de previdência], sejam eles por capitalização ou por repartição”. (CHESNAIS, 2012).

Buscou-se sintetizar nesta seção as determinações constitutivas do modo de produção capitalista que, na contemporaneidade, conformam as particularidades do capital portador de juros, as quais estão relacionadas a três elementos que articulam-se entre si: a crise estrutural do capital e as formas de enfrentamento desenvolvidas pela burguesia; a potencialização do desenvolvimento do capital fictício no contexto da mundialização e da ofensiva neoliberal, impulsionando o aparecimento de sucessivas manifestações da crise; a agudização das disputas em torno do fundo público, que se expressa principalmente por meio do indiscriminado aumento do endividamento público, ensejando, por um lado, mecanismos de transferência do trabalho necessário aos detentores de títulos e, por outro, as condições materiais sob as quais ocorrem as contrarreformas das políticas sociais.

De modo geral, este capítulo esteve direcionado à problematização teórica do contexto sócio-político no qual ocorre a contrarreforma, destacando-se algumas das determinações constitutivas da acumulação capitalista na contemporaneidade, tais como: a mundialização financeira e a centralidade dos fundos de pensão neste processo; a crise estrutural do capital e o caráter reacionário da ofensiva burguesa como forma de enfrentamento à queda tendencial das taxas de lucros; as particularidades do capital portador de juros como desdobramento da interface entre a mundialização e a crise do capital. Eis, portanto, o contexto que permeia o processo de desestruturação dos regimes públicos de previdência social no Brasil, cujos mecanismos específicos utilizados pelo Estado burguês para pôr em marcha serão objeto de análise do próximo capítulo.

CAPÍTULO 4

A CONTRARREFORMA DAS RECEITAS E DAS DESPESAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A contrarreforma dos regimes públicos de previdência social no Brasil, como o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os regimes próprios dos servidores *civis*²⁰⁸ da União e demais entes federados²⁰⁹, possui duas funcionalidades primordiais ao capital: por um lado, permite a captura de recursos que compõem parte do fundo público – principalmente, mas não restritivamente, a parcela relativa ao Orçamento da Seguridade Social - para servir aos interesses do capital; por outro, a *restrição do acesso a benefícios* e a *redução de sua dimensão e magnitude* tendem a abrir espaço para a mercadorização de planos de benefícios de “previdência privada” a *determinados segmentos da classe trabalhadora*²¹⁰. Estes movimentos, em conjunto, representam um todo articulado e dinâmico que favorece a reprodução do capital portador de juros e a potencialização do desenvolvimento das formas assumidas pelo capital fictício no capitalismo contemporâneo.

Sob domínio da oligarquia financeira, os ditames da ortodoxia neoliberal fornecem os preceitos ideológicos que sustentam uma dupla desestruturação no âmbito dos sistemas públicos de previdência social: a primeira se dá pelo lado das *receitas*, isto é, da estrutura de financiamento dos regimes públicos de previdência; e a segunda se materializa pelo lado das *despesas*, ou seja, das condições de acesso, da dimensão

²⁰⁸ Os militares estão deliberada e convenientemente excluídos dos efeitos devastadores da contrarreforma dos regimes previdenciários por repartição no Brasil.

²⁰⁹ A contrarreforma dos regimes próprios dos servidores públicos civis no Brasil atinge *todas as esferas* do serviço público, ou seja, os servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, aborda-se aqui a contrarreforma em seu sentido amplo, de modo que o sentido estrito, o qual, na perspectiva deste trabalho, abrange os servidores civis da União, será tratado de modo específico no próximo capítulo. Por ora, é relevante compreender que a dinâmica da contrarreforma dos regimes públicos abrange os trabalhadores *civis* do setor público e os da iniciativa privada – formais ou autônomos –, excluindo, conforme já mencionado, as Forças Armadas, militares e bombeiros.

²¹⁰ Nem todos os segmentos da classe trabalhadora são convertidos em “público-alvo” dos fundos de pensão. Boschetti (2016) demonstra como o movimento de contrarreforma e a reconfiguração do Estado social, nos marcos da crise endêmica do capital, engendram a proliferação da oferta de políticas assistenciais de “ativação” ao trabalho às camadas mais rebaixadas da classe trabalhadora, precarizando o caráter da proteção social. Em decorrência do recorte metodológico aplicado nesta pesquisa, esta temática, embora de fundamental relevância, não pode ser problematizada aqui.

e da magnitude dos benefícios previdenciários ofertados à classe trabalhadora²¹¹. Para abordagem desta temática, este capítulo está dividido em quatro partes: na primeira, será abordado como as relações intrínsecas entre a política macroeconômica e a (não) implementação do Orçamento da Seguridade representam uma dimensão da inserção do Brasil na mundialização; a segunda parte está dedicada à abordagem dos mecanismos específicos que permitem a deliberada *captura* das fontes de financiamento da Seguridade, de modo geral, e da Previdência Social, em particular; a terceira destina-se a uma breve problematização acerca do caráter reacionário dos regimes fiscais adotados no Brasil; por fim, a quarta subseção contém a problematização da contrarreforma das despesas dos regimes públicos de previdência no país.

4.1 A inserção do Brasil na mundialização: a política macroeconômica e a (não) implementação do Orçamento da Seguridade Social

A inserção do Brasil no processo da mundialização, especialmente em sua dimensão financeira, pode ser remetida ao já mencionado processo de estruturação do mercado de capitais durante a Ditadura Militar instaurada em 1964, o qual pode ser relacionado ao próprio processo de implantação da “previdência privada” no país²¹². Tal inserção ganhou novas dimensões a partir do ano de 1979 quando, sob os marcos da elevação das taxas de juros norte-americanas, ocorreu um significativo aumento do custo com serviços da dívida pública dos países periféricos, transcorrendo um processo no qual os choques monetários transformaram as crises das dívidas nacionais em crises sistêmicas (SALVADOR, 2010c).

²¹¹ Convém esclarecer que esta segregação expositiva entre o processo de contrarreforma das receitas e das despesas dos regimes públicos de previdência social, de maneira nenhuma implica uma interpretação de que estes são processos separados. Pelo contrário, a partir da perspectiva metodológica utilizada na presente pesquisa, entende-se que estes são processos articulados entre si, os quais, conjuntamente, compõem um todo complexo e dinâmico. Desta maneira, tal segregação expositiva corresponde apenas a um recurso metodológico de *apresentação* da investigação.

²¹² Esta temática foi abordada na subseção 2.5 do Capítulo 2 desta dissertação e será retomada de novo na seção 5.1 do Capítulo 5.

Nesses termos, Furtado (1983) denuncia como o grau marcadamente anti-social da orientação macroeconômica adotada pelas autoridades brasileiras conformou uma conjuntura na qual o país foi *hipotecado* a banqueiros estrangeiros, em um processo que condenava o país a uma recessão, ao aumento do desemprego e à perda de soberania em decorrência de sua subordinação aos credores externos, consolidada pelos acordos feitos pelo governo brasileiro com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Durante a década de 1990, as ações econômicas baseadas nos pressupostos componentes do arcabouço neoliberal - tais como a abertura aos mercados; o ajuste macroeconômico ortodoxo e as privatizações - começaram a ser implementadas no Brasil de forma mais explícita a partir do governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e ganharam amplitude, solidez e abrangência nos governos de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002). Sobretudo a partir da implantação do Plano Real, em 1993, no governo de Itamar Franco (1992-1994), a inserção do Brasil na mundialização adquire um novo patamar de aprofundamento, constituindo-se um processo no qual os pilares monetário, fiscal, cambial e tributário de sustentação da política macroeconômica assumem um papel estratégico na captura do fundo público brasileiro pelos interesses dos operadores do capital portador de juros. (SALVADOR, 2010c).

A implantação do Plano Real estava necessariamente relacionada ao contexto de liberalização financeira e abertura comercial, nos marcos da mundialização do capital e dos pressupostos propagados no âmbito da ofensiva neoliberal. Durante o período de 1994 a 1999, sob o regime da *âncora cambial*²¹³, com fins de estabilizar o valor da moeda, o Banco Central atuava a partir da compra de capitais e expandindo suas reservas internacionais, o que era materializado por meio da prática de juros altos com fins de tornar os títulos do tesouro atrativos. Trata-se de um processo de *esterilização* da forte expansão monetária gerada pelo aumento das reservas, que, por sua vez, provocou fortes impactos no *crescimento da dívida interna* (CORRÊA; BIAGE, 2009, p. 4; grifos adicionados).

²¹³ A adoção de uma taxa de câmbio ancorada ao dólar está diretamente relacionada à liberalização financeira. Chesnais (2005, p. 65) explica que os investidores financeiros, ao investirem em países de moeda fraca, “exigem garantias de rentabilidade e segurança que incluem a ancoragem da moeda local, segundo uma taxa de câmbio fixa, a uma moeda internacional forte, quase sempre o dólar”.

Conforme expõem Corrêa e Biage (2009), esse processo culminou em significativa exposição do país às vulnerabilidades geradas pela volatilidade dos capitais no contexto da desregulamentação financeira, de maneira que, com a crise da Rússia, no final de 1998, o país foi vítima de uma intensa fuga de capitais, o que provocou forte desvalorização e, com efeito, aumento da dívida pública indexada ao dólar. Assim, o país viu-se induzido a adquirir empréstimos junto ao FMI para fechar seu Balanço de Pagamentos e migrou para um *regime de câmbio flexível*²¹⁴. Assim sendo, segundo Lopreato (2015), a crise cambial de 1999 gerou profundas mudanças institucionais, pois o colapso do regime da âncora cambial exigiu uma nova redefinição da política econômica, de modo que o governo passou a adotar o *modelo canônico* baseado no famigerado tripé macroeconômico constituído pelo sistema de metas inflacionárias, pelo regime de câmbio flutuante e pela imposição da necessidade de geração de *superávits* primários.

Sob essa nova institucionalidade²¹⁵, Salvador (2010c; 2016a) identifica a conformação de uma “engenharia macroeconômica” que, sustentada pela elevação do endividamento público, promove a transferência de recursos originalmente exclusivos da Seguridade Social para os detentores de títulos da dívida pública, expressando, assim, a funcionalidade da orientação econômica à intensificação do desenvolvimento do capital portador de juros e do capital fictício. O efeito prático deste movimento foi a

²¹⁴ Assim como ocorreu com a âncora cambial, a adoção do regime de taxas flutuantes nos países periféricos a partir de 1999 estava intrinsecamente relacionado às exigências dos investidores financeiros, os quais tiveram como agente propagador de seus interesses o Fundo Monetário Internacional (FMI). Conformou-se, então, uma conjuntura na qual tais países são obrigados a atrair recursos para cobrir seus déficits em conta corrente e assegurar o equilíbrio de seu balanço de pagamentos a partir da remuneração a taxas de juros muito superiores às dos estados Unidos. Ao mesmo tempo, “o FMI obriga os governos a assinar ‘cartas de intenções’ nas quais se comprometem a ampliar a austeridade fiscal e a acelerar as privatizações”. (CHESNAIS, 2005, p. 65).

²¹⁵ Acerca da adoção desta política, Armínio Fraga (1998, p. 8), presidente do Banco Central no período de 1999 a 2002, descreve orgulhosamente como o “sucesso” do Plano Real foi sustentado por meio da adoção de políticas de caráter conservador e reacionário, na “nossa sociedade aberta e globalizada”: “A estabilização foi possível graças à combinação de um engenhoso processo de desindexação aliado a uma política monetária restritiva de moldes ortodoxos, aplicada através de uma âncora essencialmente cambial. Essa política foi complementada pela abertura da economia, pelas privatizações e por uma política de contenção fiscal de emergência”.

criação de mecanismos que inviabilizaram a efetiva implantação do Orçamento da Seguridade Social (OSS), tal como previsto na Constituição Federal de 1988²¹⁶.

Em realidade, a (des) configuração do conceito de Seguridade Social teve início já no começo da década de 1990, quando a legislação que regulamentou as políticas de previdência, saúde e assistência social foram concebidas de forma segregada e específica (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006). Neste âmbito, Salvador (2010c) aponta que a (não) implementação do OSS se consolidou ao longo do tempo a partir de dois mecanismos fundamentais que articulam tal orçamento da Seguridade com o Orçamento Fiscal: a Desvinculação das Receitas da União (DRU) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)²¹⁷. Especificamente por intermédio da DRU, foi posto em marcha um movimento desvio das fontes de financiamento exclusivas da Seguridade para fins de composição do *superávit* primário do Governo Federal, garantindo, desta forma, o pagamento de juros e engendrando-se uma dinâmica que Boschetti e Salvador (2006) apropriadamente caracterizam como “perversa alquimia”.

A LRF, por seu turno, também está dotada de disposições que visaram à (des) configuração do conceito de Seguridade Social. Dentre elas, Gentil (2006) destaca que a criação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) foi funcional à desconstituição do conceito do Orçamento da Seguridade Social à medida que tal fundo concebe como receitas previdenciárias apenas aquelas provenientes das contribuições dos segurados e dos empregadores, ensejando a errônea interpretação de que a utilização de outros recursos para pagamento de benefícios, como os da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) fossem provenientes do orçamento fiscal da União com vistas a garantir o “equilíbrio financeiro” da Previdência. Mais do

²¹⁶ Na seção 2.4 do Capítulo 2 desta dissertação já foi observada a relevância da concepção de Seguridade Social estruturada na Constituição Federal de 1988, a partir de um sistema que visa à integração de ações de previdência, saúde e assistência, bem como de um padrão de financiamento que, baseado na diversidade dos recursos, correspondeu a um caráter inovador em relação à trajetória da proteção social no Brasil, especialmente, da política previdenciária.

²¹⁷ Cada um desses mecanismos será abordado de modo específico nas próximas seções. A DRU, como mecanismo que afeta as receitas da seguridade e a LRF como instrumento que atua mais efetivamente na contrarreforma das despesas. Pelo momento, importa destacar que estes mecanismos foram concebidos nos marcos da política macroeconômica do Plano Real e estão diretamente relacionados à (não) implementação do Orçamento da Seguridade Social, bem como à inserção do Brasil no processo de mundialização financeira.

que isso, a criação do referido fundo é funcional ao desenvolvimento do argumento da construção da retórica do *déficit* previdenciário, de modo a produzir “margem a uma análise defeituosa que coloca a previdência social como alvo de reformas [sic] urgentes por ameaçar o equilíbrio fiscal do governo geral”. (GENTIL, 2006, p. 39).

De modo geral, com vistas à garantia da capacidade do Estado brasileiro pagar os juros e as amortizações referentes à dívida pública, a política em torno da necessidade de geração de *superávit* primário tem como parâmetro a relação dívida/PIB e concebe as despesas financeiras como *incomprimíveis*. Tal cálculo considera como despesas apenas as contas primárias (não financeiras) do governo, estimulando, assim, o contingenciamento de despesas, especialmente aquelas relacionadas aos gastos sociais (GENTIL, 2006). No mesmo sentido, Fagnani (2008, p. 11) aponta que a política macroeconômica adotada nos marcos do Plano Real, especialmente a partir de 1999, estreitou as possibilidades de gastos sociais por parte da União, destacando que “a Previdência Social foi particularmente afetada nesse processo”.

De acordo com Salvador (2016a), durante muito tempo os mecanismos supramencionados, especialmente a DRU, foi capaz de viabilizar o *superávit* primário. Porém, nos últimos anos, estão sendo incapazes de viabilizar este feito, por isso, nos tempos correntes, de agudização da crise do capital em todo o mundo, ocorre uma nova ofensiva burguesa contra as políticas sociais no Brasil, sendo neste âmbito que deve ser enquadrada o engendramento de uma nova etapa da contrarreforma contra os gastos sociais de modo geral e dos regimes públicos de previdência social em particular, elementos que serão tratados mais detalhadamente na terceira seção deste capítulo.

Além das políticas monetária e fiscal, merece destaque o papel do sistema tributário na configuração dos recursos que compõem o fundo público brasileiro na conjuntura contemporânea. Sob os marcos da inserção do país nos processos de liberalização e desregulamentação dos fluxos de capitais e das relações econômicas e comerciais, Salvador (2010c) identifica a conformação de uma “sorradeira contrarreforma tributária” que agravou a regressividade do sistema tributário nacional. Este processo se manifestou a partir do ano de 1996, por um lado, por meio de uma

série de mudanças na legislação infraconstitucional que permitiram as desonerações e isenções da tributação dos rendimentos e do patrimônio do capital e, por outro, pela elevação proporcional dos tributos incidentes sobre consumo e cuja oneração recai proporcionalmente sobre a renda das camadas mais pobres da população, superdimensionando o caráter regressivo da tributação no país²¹⁸.

As principais tendências verificadas por Salvador (2010a; 2010b), a partir das medidas de contrarreforma tributária em marcha desde meados da década de 1990 são as seguintes, dentre outras: intensificação do caráter regressivo do sistema tributário, com aumento proporcional dos tributos que incidem sobre o consumo, prejudicando os assalariados; o mecanismo de não correção integral da tabela de Imposto de Renda insere um quantitativo maior de assalariados que devem pagar tal tributo; benefícios para a renda do capital (juros, dividendos e lucros), em detrimento da renda do trabalho (salários), demonstrando que o Estado brasileiro jamais respeitou o princípio da isonomia contributiva inserido na Constituição Federal de 1988; elevados benefícios às instituições financeiras, fazendo com que tal setor tenha tributação proporcionalmente menor do que os trabalhadores e outros setores. (SALVADOR, 2010b; 2010c).

A respeito das medidas tributárias de caráter contrarreformista que permitiram a (não) tributação de agentes e negócios financeiros, é possível citar as seguintes, dentre outras: favorecimento dos agentes que atuam nos mercados financeiros e na bolsa de valores, com redução, de 20% para 15% da alíquota de Imposto de Renda para ganhos líquidos auferidos na bolsa de valores, futuros, dentre outras; isenção de Imposto de Renda dos rendimentos líquidos de pessoas físicas em operações à vista no mercado de ações, cujo valor mensal seja inferior ou igual a vinte mil reais; estabelecimento de um sistema de tributação decrescente para as aplicações financeiras nos “fundos de investimentos” e demais aplicações de renda fixa, cujas alíquotas variam a depender do prazo da aplicação 22,5% (até seis meses) a 15% (acima de 24 meses); isenção da tributação de imposto de renda para agentes

²¹⁸ Alguns destes mecanismos, bem como seus impactos nas receitas da Seguridade Social serão problematizados na próxima seção.

estrangeiros que possuam cotas em fundos de investimentos cujo mínimo de 98% de seus ativos sejam aplicados em títulos públicos federais. (SALVADOR, 2010c).

Em estudo realizado a partir dos dados divulgados pela Receita Federal acerca dos declarantes do Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil (IRPJ) nos anos de 2007 a 2013, Salvador (2016b) identifica as seguintes determinações acerca do caráter regressivo do sistema tributário e seus impactos para a desigualdade no Brasil: a estrutura do sistema tributário contribui para uma brutal concentração da renda e da riqueza no país; a regressividade do sistema tributário e da estrutura de incidência do IRPJ contribui para agudizar as desigualdades sociais, especialmente as de gênero e raça no país; conforma-se uma “casta de privilegiados” cujo rendimento e patrimônio não são objeto de tributação; o autor aponta como os contribuintes com renda mensal acima de quarenta salários mínimos se apropriaram de 30,37% do montante de rendimentos declarados ao Fisco no ano de 2013, em que pese esta faixa de rendimento corresponder a apenas 2,74% dos declarantes do IR. (SALVADOR, 2016b).

De modo sintético, fica claro perceber que a contrarreforma tributária enseja a circunstância de que a transferência dos recursos do fundo público aos operadores do capital portador de juros e do capital fictício é financiada pela tributação regressiva da população trabalhadora, ou seja, pelo trabalho necessário²¹⁹ (SALVADOR, 2010c; 2016a).

Toda essa abordagem acerca de como os pilares monetário, fiscal e tributário da política macroeconômica se desdobram em uma captura de recursos provenientes da tributação da classe trabalhadora para fins de pagamento de juros e amortização da dívida pública refletem, em última instância, o *poder político*²²⁰ que a

²¹⁹ Eis qui os paralelos que podem ser traçados entre a configuração do fundo público no Brasil, conforme analisada por Salvador (2010c; 2016a), e a noção desenvolvida por Chesnais (2012, p. 24) a respeito de *dívidas ilegítimas*. Conforme já exposto anteriormente, este autor descreve como a dívida pública francesa é financiada pela tributação regressiva da classe trabalhadora e pela evasão fiscal das rendas do capital: “o endividamento do Estado tem a sua fonte na fraqueza da fiscalidade direta (imposto sobre o rendimento e imposto sobre as empresas) e na evasão fiscal”. De acordo com o autor, nenhuma alteração da distribuição da riqueza produzida em favor do trabalho poderá ser feita sem que haja intervenção no serviço da dívida, pois, “a taxação dos lucros e dos rendimentos elevados, [...], não se fará enquanto esta componente importante do poder do capital não tiver sido aniquilada”.

²²⁰ Acerca do *poder político*, Marx e Engels (2010, p. 59) são enfáticos: “O poder político é o poder organizado de uma classe para a opressão de outra”.

oligarquia financeira e os operadores do capital portador de juros detém sobre o Estado brasileiro.

Em síntese, no âmbito da proteção social, a “perversa alquimia” entre a política macroeconômica e os mecanismos que permitem a (não) implementação do Orçamento da Seguridade Social, a qual foi concebida sob o contexto de inserção do Brasil na mundialização financeira, expressa o poder político da oligarquia financeira sobre o Estado brasileiro e constitui o âmago do movimento de contrarreforma das receitas e das despesas da Seguridade Social, em geral, e da Previdência Social, em particular. Cumpre, então, observar estas dimensões da contrarreforma dos regimes públicos de previdência de forma mais próxima.

4.2 Os mecanismos que prejudicam as receitas da Seguridade e da Previdência Social

A contrarreforma das fontes de custeio, bem como dos princípios que permeiam a Seguridade Social é um processo funcional à construção da retórica do *déficit*, do “caos” e da “necessidade” de tornar mais restrito o acesso às políticas sociais do referido sistema de proteção social. Nestes termos, a presente seção está direcionada à abordagem de alguns dos *mecanismos* que, deliberadamente, reduzem a capacidade do Estado de arrecadar e financiar ações e programas das políticas da seguridade, destacando-se os impactos deste processo na Previdência Social.

Já foi observado que um dos aspectos mais inovadores do Sistema de Seguridade Social instituído pela Constituição Federal de 1988 foi o *princípio da totalidade*, isto é, a concepção do sistema como um agregado das ações e programas nas áreas de previdência, saúde e assistência social²²¹. Este princípio se estende para a estrutura de financiamento do sistema, de modo que sua fonte de custeio baseia-se na pluralidade das fontes, muitas das quais *exclusivas*, e que recaem sobre os mais diversos fatos econômicos. No caso da Previdência Social, isto significou que suas

²²¹ Ver Capítulo 2, seção 2.4 deste trabalho.

receitas e despesas passaram a integrar o Orçamento da Seguridade Social. (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006; GENTIL, 2006; ANFIP, 2016).

A estrutura de financiamento da Seguridade, então, é composta por uma série de contribuições sociais, as quais incidem sobre a folha de pagamentos, o lucro, o faturamento, as receitas de concursos de prognósticos, as importações de bens e serviços. Neste rol, destacam-se a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social²²² (COFINS) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido²²³ (CSLL). Além disso, o artigo 16 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, O qual institui o plano de custeio da seguridade social, estabeleceu que a União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade. Em linhas gerais, esta regra significou a possibilidade de que, caso necessário, recursos do Orçamento Fiscal devem ser aportados para cobrir eventuais insuficiências do Orçamento da Seguridade Social. Este caráter múltiplo da estrutura de custeio do sistema garantiu robustez ao financiamento de benefícios sociais, especialmente os previdenciários que, em tese, deixaram de ter como única fonte de financiamento as contribuições de trabalhadores e empregadores. Como exemplo da solidez do sistema, em 2015, mesmo com a retração da atividade econômica e do nível de emprego, a Seguridade foi *superávitária*, de acordo com estudo realizado pela Anfip (2016).

Conforme se sabe, a regulamentação do sistema de seguridade social foi feita no *ambiente hostil* de expansão do neoliberalismo (FAGNANI, 2008) e de inserção do país na mundialização financeira. Desta feita, sob domínio dos interesses do capital portador de juros, incluindo-se os investidores institucionais e os operadores da “previdência privada”, desde a década de 1990 empreende-se uma ofensiva contra a efetivação da Seguridade e de seu financiamento cuja finalidade é tornar favorável o ataque a direitos e benefícios dos trabalhadores. Sem que se pretenda tratar esta

²²² Boschetti e Salvador (2006, p.41) apontam que a Cofins entrou em vigência no ano de 1992, tendo sido prevista no art. 195 da Constituição Federal e regulamentada pela Lei Complementar nº 70, de 1991: “esta contribuição tem como fato gerador a venda de mercadorias ou serviços de qualquer natureza, a percepção de rendas ou receitas operacionais e não-operacionais e de receitas patrimoniais das pessoas jurídicas”.

²²³ De acordo com Boschetti e Salvador (2006), a CSLL é o único tributo financiador da Seguridade cuja base de cálculo é o lucro líquido das empresas.

temática exaustivamente²²⁴, a partir da pesquisa aqui empreendida identificaram-se cinco mecanismos que, articulados entre si, corroboram esse processo, são eles: a desvirtuação do princípio da diversidade da base de custeio; a Desvinculação das Receitas da União (DRU); a política de isenções e desonerações tributárias; a utilização de recursos da Seguridade para o pagamento de benefícios e servidores públicos e militares; a construção de um arcabouço institucional favorável à sonegação de tributos por parte do grande capital.

O princípio da diversidade das fontes de custeio da Seguridade constituiu-se em um rompimento à histórica tendência dos momentos anteriores da política de previdência social no Brasil, quando a estrutura de financiamento girava em torno das contribuições diretas de empregados e empregadores, logo, diretamente dependentes do vínculo empregatício do trabalhador. A não consolidação deste primado foi identificada pelos estudos de Salvador (2010c), que identificou a existência de uma segregação das fontes de financiamento entre as políticas da seguridade, de maneira que as contribuições previdenciárias diretas de empregadores e trabalhadores são exclusivamente direcionadas ao pagamento de benefícios da previdência social, ao passo que as contribuições sociais incidentes sobre o faturamento e o lucro são majoritariamente direcionadas às políticas de saúde e assistência social.

O estabelecimento da regra de que as contribuições previdenciárias dos empregadores sobre a folha de salários, bem como as contribuições diretas dos trabalhadores, fossem exclusivamente utilizadas para pagamento de benefícios da Previdência constituiu-se em um aspecto implantado pela Emenda Constitucional nº 20 de 1998²²⁵, em um momento relevante da contrarreforma²²⁶ (SALVADOR, 2010c).

Neste mesmo âmbito, a criação do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS) pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também foi um marco importante no reforço à concepção de que os únicos recursos que financiam os

²²⁴ Para uma abordagem aprofundada sobre o tema, consultar as pesquisas de Salvador (2010c; 2012) e da Anfip (2016).

²²⁵ Os aspectos políticos desta emenda, seus impactos para o acesso à proteção previdenciária, bem como sua funcionalidade à criação do regime de previdência “complementar” dos servidores públicos federais serão abordados mais adiante neste trabalho.

²²⁶ De acordo com a Anfip (2016), naquele momento também impediu-se a incidência da DRU sobre esses recursos.

benefícios previdenciários são aqueles provenientes das contribuições diretas de trabalhadores e patrões, facilitando a predominância de uma lógica financeira e a construção do argumento de “crise” e carência de recursos no subsistema previdenciário (GENTIL, 2006; SALVADOR, 2010c). De modo geral, esta vinculação das contribuições sobre a folha de pagamentos a dos empregados à Previdência Social “se prestou a instrumentalizar o conceito de *deficit* previdenciário, calculado, exclusivamente, a partir da diferença entre a arrecadação dessas contribuições e as despesas totais com benefícios”. (ANFIP, 2016, pp. 63-64).

Tal conjuntura se desdobra em duas implicações diretas. Primeiramente, volta a tornar o financiamento dos benefícios previdenciários diretamente vinculados ao mercado de trabalho que, no Brasil, conforme abordado no Capítulo 2, é estruturalmente conformado por relações precárias e informais, circunstância esta que se agudiza em tempos de reestruturação produtiva, flexibilização das relações de trabalho e intensa retração da atividade econômica. Conforme destaca Fagnani (2008), o desemprego, a informalidade e a queda dos rendimentos reduzem a massa salarial que será base de cálculo para as contribuições previdenciárias diretas.

Em segundo lugar, a construção da concepção de que as contribuições de empregados e empregadores constituem-se nas únicas receitas da Previdência engendra a interpretação de que o uso de outras fontes de financiamento da seguridade para o pagamento de benefícios constitui-se em “repasso da União”. Isto é facilmente perceptível na escrituração contábil apresentada nos Anuários Estatísticos da Previdência Social (BRASIL, 2010; 2011; 2014), em que apresentam-se as receitas arrecadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em três grupos de contas: “receitas correntes”, nas quais encontram-se aquelas provenientes das contribuições e do patrimônio; “receitas de capital”; e “repasso da União”, na qual incluem-se recursos provenientes da Cofins e da CSLL em flagrante mascaramento de recursos que são próprios e exclusivos da Seguridade e que, na prática, poderiam ser legitimamente destinados ao pagamento de benefícios previdenciários.

É fácil conceber como tal metodologia de estruturação das receitas do INSS é conveniente ao discurso de que a Previdência carece de recursos. O Gráfico 3 apresenta a trajetória percentual das fontes de financiamento dos benefícios

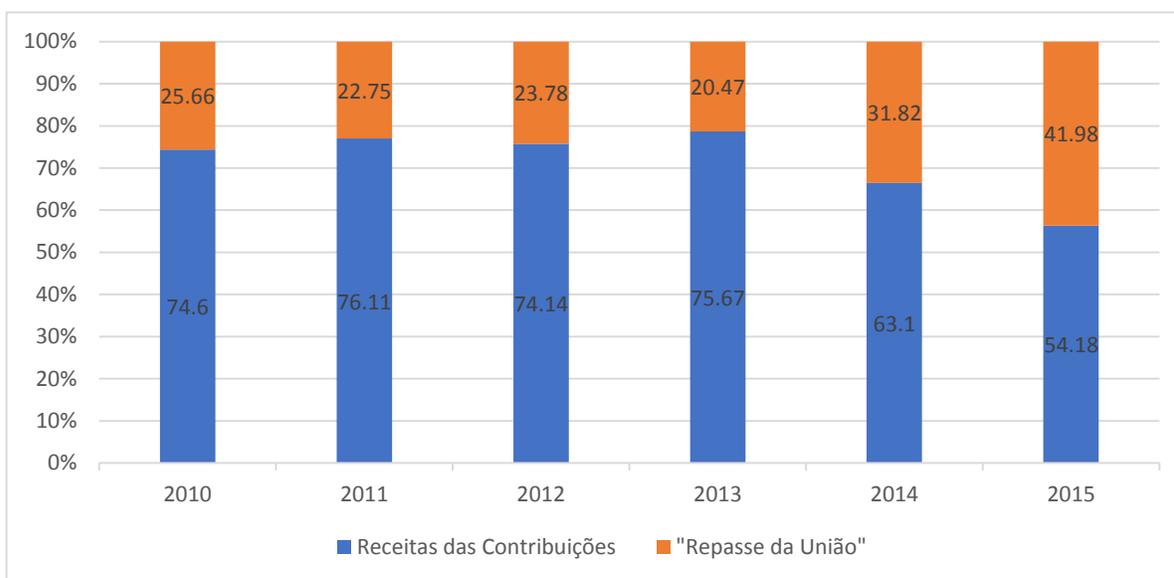
previdenciários de acordo com a denominação utilizada pelo Governo Federal nos Anuários Estatísticos da Previdência no período de 2010 a 2015. Conforme se pode ser observado, as receitas das contribuições diretas dos trabalhadores e patrões, a qual representou mais de 70% da totalidade da arrecadação do INSS nos anos de 2010 a 2013, sofreu relativa queda percentual nos anos de 2014 e 2015, sob os efeitos do contexto de retração da atividade econômica, da desaceleração do mercado de trabalho e da intensificação da política de renúncias tributárias, a qual será abordada mais adiante. Com efeito, se fez necessário um maior aporte de recursos provenientes de outras fontes da seguridade e do próprio orçamento fiscal.

O Anuário Estatístico da Previdência Social de 2015 (BRASIL, 2016) evidencia, no ano de 2015, a predominância de recursos da Cofins na conta “repasse da União” e, também, o uso de recursos provenientes de fontes típicas do orçamento fiscal para o pagamento de benefícios, tais como: a “Compensação para Financiamento para a Exploração de Petróleo ou Gás Natural”; a “Remuneração das Disponibilidades do Tesouro”; recursos do “Fundo de Fiscalização das Telecomunicações”. Em tempos de intensificação das disputas em torno do fundo público, é perceptível como o uso de recursos provenientes de impostos “incomoda” a oligarquia financeira que controla o Estado brasileiro. Conforme já mencionado, a Lei nº 8.212 de 1991 estabeleceu que a União é responsável por fazer aportes à Seguridade quando necessário, e foi isto que ocorreu nos anos de 2014 e 2015 em decorrência do contexto de agudização da crise econômica e este aspecto, por si só, evidencia o caráter sólido do sistema, bem como de sua capacidade de pagar benefícios.

Gráfico 3

Fontes de financiamento dos benefícios da Previdência Social conforme metodologia do Governo Federal (%)

(2010 e 2015)



Fonte: Anuários Estatísticos da Previdência Social (AEPS). Elaboração própria.

Ao fim e ao cabo, a construção da concepção de que as contribuições de trabalhadores e empregadores é a única fonte de financiamento dos benefícios previdenciários é uma determinação constitutiva do processo de (des) estruturação da Seguridade, que visa ensejar interpretações errôneas de que o sistema carece de recursos, legitimando, assim, a “necessidade” de redução das despesas, ou seja, de restrição de acesso às políticas sociais pertencentes a tal arcabouço de proteção social.

No que diz respeito à Desvinculação das Receitas da União²²⁷ (DRU), já foi apontado anteriormente como constituiu-se em um mecanismo da política

²²⁷ Na prática, segundo Salvador (2010c), este instrumento já vigorava desde o ano de 1994, porém com nomes distintos: inicialmente denominado Fundo Social de Emergência (FSE) e, posteriormente, Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). De acordo com Boschetti e Salvador (2006), existiram diferenças entre o FSE e a DRU, especialmente porque não estão sujeitas à DRU as seguintes contribuições: as contribuições do empregador incidentes sobre a folha de salários; as contribuições dos trabalhadores e demais segurados da previdência social; a arrecadação do salário-educação. Além disso, a transferência da DRU não afeta a base de cálculo dos montantes sob os quais recaem os percentuais de transferências aos entes federados nem as aplicações em programas de financiamento ao setor produtivo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

macroeconômica do Plano Real que captura e sarrupia recursos da Seguridade para a composição do superávit primário e, em última instância, para o pagamento de juros e amortizações aos operadores do capital fictício, detentores dos títulos da dívida pública federal. Na concepção da Anfip (2016, p. 36), este é “o mais significativo instrumento de subtração de receitas da Seguridade Social. (ANFIP, 2016, p. 36).

A DRU constitui-se, portanto, em um dos mecanismos da *ofensiva burguesa* contra as conquistas da classe trabalhadora na Constituição de 1988, especialmente no que diz respeito à Seguridade Social. Sob governos consecutivos, este instrumento, inicialmente de caráter provisório, vem ganhando o *status* de permanente por meio de sucessivas prorrogações. Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016, prorrogou a desvinculação até o ano de 2023 e aumentou a alíquota de incidência sobre os recursos - a qual anteriormente era de 20% -, de modo a impor um percentual de 30%, estendendo, ainda, a desvinculação aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal²²⁸.

Os estudos de Salvador (2010c) comprovam como, de 2000 a 2007 a DRU viabilizou o “surrupio” de recursos originalmente exclusivos das políticas da Seguridade para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública. No entanto, Salvador (2016a) destaca que, a partir de 2008, com a extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), o Orçamento da Seguridade Social, mesmo sem a incidência da DRU, vem apresentando resultados negativos na apuração feita pela própria Secretaria do Tesouro Nacional. Na concepção deste autor, isto é um indicativo de que a DRU, tal como estava conformada, não era mais capaz de garantir uma captura satisfatória do fundo público pelo capital portador de juros. Com efeito, tem-se uma nova ofensiva que, por um lado, ampliou o grau de captura de recursos pela DRU e, por outro, ataca as despesas sociais, visando à extinção das vinculações orçamentárias, com fins de tornar o fundo público mais “livre” para atendimento da

²²⁸No caso dos Estados, Municípios e Distrito Federal excetuam-se da captura os recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino; receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores; transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei; fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias Gerais dos Estados e do Distrito Federal (Conf. Emenda Constitucional nº 93, de 2016).

reprodução do capital portador de juros e do capital fictício. (SALVADOR, 2016). Em última instância, este processo tem relações diretas com a conformação de uma nova ofensiva contra a proteção social da classe trabalhadora no Brasil, com destaque para a previdenciária, conforme será abordado mais adiante.

Um outro mecanismo posto em marcha – o qual foi exarcebado na história recente - e que produz forte impacto na gestão dos recursos da Seguridade, especialmente os previdenciários, diz respeito às *renúncias tributárias*, mecanismo que institucionaliza, no plano normativo-legal, o não pagamento de contribuições sociais e previdenciárias por parte do patronato. Conforme apontado por Salvador (2010c; 2015), tais renúncias constituem-se em uma das múltiplas formas por meio das quais o fundo público está presente na reprodução do capital e são equivalentes a gastos indiretos que têm como objetivo reduzir a carga tributária a determinados contribuintes, setores econômicos ou regiões. Na perspectiva da Receita Federal do Brasil, este mecanismo recebe o nome de “gastos tributários”.

Nos marcos da agudização da crise e das operações de salvamento do capital com recursos do fundo público, o Estado brasileiro vem fazendo uso contínuo e crescente deste mecanismo sob o argumento da necessidade de estimular o crescimento econômico e a geração de empregos²²⁹ (SALVADOR, 2015).

De acordo com a Anfip (2016), a ampliação da política de renúncias tributárias no Brasil produziu grandes impactos para o financiamento da Previdência Social, em decorrência de duas ações principais: o Programa Simples Nacional, o qual reduz a base de cálculo e reduz as alíquotas da contribuição previdenciária para as empresas de pequeno porte; e a política de desoneração da folha de salários, a qual substitui a alíquota de 20% sobre a folha de pagamento das empresas por uma incidente sobre o faturamento, com alíquotas que variam de 1% a 4,5%.

²²⁹ Na concepção de Mollo (2011, p. 470), a política de redução de impostos como forma de enfrentamento a crises na esperança de que se reduza o desemprego é limitada: “essa medida não é segura em termos de resultado e, ao reduzir o poder de gasto dos governos, elimina seu poder de atuação anticíclica, fragilizando suas finanças”.

A política de desonerações da folha de salários aos empregadores²³⁰ teve seu marco inicial em agosto de 2011, quando o governo Dilma Rousseff, sob o argumento de combater a crise econômica, lançou o “Plano Brasil Maior”. Inicialmente, o programa beneficiava apenas quatro setores industriais e dois de serviços, porém, por meio da publicação de diversas medidas provisórias e de sua tramitação no Congresso Nacional, esta benesse ao capital foi expandida a diversos outros setores (SALVADOR, 2015; ANFIP, 2016).

No ano de 2015, promoveram-se alterações no marco regulatório da desoneração da folha de pagamentos, porém, expandiu-se o Simples a outros setores econômicos e faixas de enquadramento. A diferença primordial entre as duas políticas, em termos de impacto tributário para a Previdência, é que a política de desoneração da folha exige que o Tesouro Nacional faça aportes como forma de compensar a perda de recursos, o que não vem sendo cumprido pelo governo federal, de modo que os dois programas de renúncia fiscal tendem a produzir elevados impactos na arrecadação das receitas previdenciárias²³¹. (SALVADOR, 2015; ANFIP, 2016).

À luz da ampliação destas políticas, do descumprimento do governo no que tange ao repasse dos recursos à Previdência e da agudização da crise econômica, a qual não foi “resolvida” por esta operação de salvamento ao capital²³², as receitas da previdência social vêm sofrendo um negativo impacto, pois “a alíquota sobre o faturamento é menor do que a necessária para equiparar à contribuição patronal sobre a folha”. (ANFIP, 2016, p. 69).

De acordo com Salvador (2012), as principais fontes de financiamento da Seguridade no período de 2001 a 2011 foram recursos provenientes das contribuições

²³⁰ Oliveira e Teixeira (1989, p. 101) apontam como a prática de isentar bens e serviços da “quota de previdência”, por motivos de natureza política ou econômica, foi fortemente exercida no período de 1930 a 1945. A título de exemplo, os autores citam como o decreto de criação do IAPM, em 1933, discrimina os serviços que não deveriam ser onerados pelas referidas “quotas”. Isto tudo significa dizer que a política de isenção que acarreta prejuízos à arrecadação das receitas previdenciárias não constitui-se em algo novo na trajetória da política de previdência social no Brasil.

²³¹ De acordo com a Anfip (2016, p. 30), “ao longo de 2015, o Tesouro repassou ao RGPS R\$ 25,5 bilhões, por conta dessas desonerações. Mas, segundo os cálculos da ANFIP, ainda faltaram R\$ 2,3 bilhões. Essa diferença decorre de discordâncias entre o valor total da renúncia desse processo, subestimado pelo governo”.

²³² “É preciso desfazer o raciocínio linear [de] que a redução da contribuição dos empregadores para a previdência implicaria a geração de mais empregos com carteira de trabalho assinada”. (SALVADOR, 2012, p. 137).

sociais, sendo que a Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (CETSS) correspondeu, em média, a 46,68% nos anos avaliados, de modo que, somente a contribuição dos empregadores chegou a uma média de 28,49% de participação na totalidade do financiamento do sistema (SALVADOR, 2012).

Em que pese a contribuição dos empregadores para a Previdência Social não corresponder a uma “taxação do capital”, pois, conforme apontam Boschetti e Salvador (2006) “no caso dos empregadores, a contribuição previdenciária compõe os encargos sociais das empresas e, muitas vezes, são repassados aos preços dos bens e serviços vendidos, podendo-se constituir em um tributo sobre o consumo”, esta é uma importante fonte de financiamento para os benefícios previdenciários e a política de desonerações promove uma socialização de custos que prejudica a Seguridade, como um todo e a Previdência, de modo específico.

Nessa perspectiva, a Tabela 6 apresenta dados relativos à trajetória dos gastos tributários referentes à contribuição previdenciária, bem como das contribuições diretas de empregadores e empregados assalariados para o período de 2011 a 2015. No curto período de tempo em análise, verifica-se que o montante monetário correspondente ao total das renúncias referentes às Contribuições Previdenciárias cresceu em uma proporção de 140%, ou seja, mais do que dobrou, ao passo que houve queda de 12% das contribuições dos empregadores e 4% das contribuições diretas dos trabalhadores assalariados.

Tabela 6

Gastos tributários da Contribuição Previdenciária e Contribuições de Empregadores e Empregados Assalariados (2011 a 2015)

(Em R\$ milhões de novembro de 2016)

1. Renúncias da Contribuição Previdenciária	2011	2012	2013	2014	2015	Média	Part. (%)	Var. (%)
1.1 Copa do Mundo	-	0,5	2	8	1	2	0%	102%
1.2 Desoneração da Folha de Salários	-	4.657	14.995	26.003	27.801	14.691	28%	497%
1.3 Dona de Casa	8	161	248	264	231	182	0%	2914%
1.4 Entidades Filantrópicas	9.900	10.432	10.644	12.266	11.387	10.926	21%	15%
1.5 Exportação da Produção Rural	4.577	5.001	5.473	5.456	6.313	5.364	10%	38%
1.6 MEI - Microempreendedor Individual	278	645	960	1.165	1.082	826	2%	289%
1.7 Olimpíada	-	-	28	17	63	22	0%	130%
1.8 Simples Nacional	13.560	18.602	22.297	22.977	21.331	19.754	38%	57%
1.9 TI e TIC	139	-	-	-	0.00	28	0%	-100%
TOTAL	28.463	39.499	54.647	68.156	68.210	51.795	100%	140%
2. Contribuições de Empregadores e Segurados								
2.1 Contribuições de Empresa S/Segurados Assalariados	132.916	133.007	126.976	125.486	116.992	127.075	65%	-12%
2.2 Contribuições de Segurados - Assalariado	66.718	68.482	67.802	71.402	64.016	67.684	35%	-4%
TOTAL	199.634	201.489	194.778	196.888	181.007	194.759	100%	-9%

Fonte: Dados das Renúncias da Contribuição Previdenciária: Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT)– Estimativas Bases Efetivas – Ano Calendário 2013. Série 2011 a 2016. Dados das Contribuições Previdenciárias dos Empregadores e Segurados Assalariados: AEPS Infologo. Elaboração própria. Deflacionou-se pelo IGP-DI. *Setor de Tecnologia da Informação e Tecnologia da Informação e da Comunicação. Os gastos tributários correspondentes aos anos de 2011 a 2013 correspondem a bases efetivas, aqueles referentes a 2014 e 2015 dizem respeito a projeções feitas pela Receita Federal.

Tendo-se como parâmetro as médias das renúncias referentes à contribuição previdenciária no período, verifica-se que este gasto tributário foi majoritariamente composto pelos seguintes programas e ações: o Simples Nacional (38%); a Desoneração da Folha de Salários (28%); a política de isenção das entidades filantrópicas²³³ (21%); e a isenção à Exportação da Produção rural (10%). Em conjunto, tais ações representaram, em média, 97% das renúncias da contribuição previdenciária entre os anos de 2011 e 2015.

É facilmente perceptível a expansão da política de desonerações e a sucessiva incorporação de novos setores que ocorreu entre os anos de 2013 a 2015, partindo de um patamar de, aproximadamente R\$ 4,7 bilhões em 2012 e quase alcançando a marca dos R\$ 28 bilhões no ano de 2015, ensejando um crescimento relativo de 497% no período.

Observa-se que a política que alcançou maior crescimento relativo no período diz respeito à redução das alíquotas de contribuição para as donas de casa, cuja expansão foi de 2.914%. Trata-se do programa “donas de casa de baixa renda”, o qual reduziu para 5% a alíquota de contribuição previdenciária para as donas de casa pertencentes a famílias de baixa renda, sendo esta e a política do “microempreendedor individual”, as únicas ações do universo de renúncias registrado pela Receita Federal que visam, ainda que em condições limitadas²³⁴, à inclusão de segmentos da classe trabalhadora na cobertura previdenciária. O pouco relevante grau de participação destas políticas no montante dos gastos tributários

²³³ Trata-se da política de isenção das entidades beneficentes de assistência social, as filantrópicas, as quais, historicamente, tiveram sua expansão sustentadas pelo fundo público no Brasil, sob a retórica da “benemerência” e de que “chegam aonde o Estado não chegou”. Estas instituições adquirem o caráter de filantrópicas a partir da comprovação do atendimento a diversos critérios legais, o que se materializa por intermédio de um certificado. A respeito desta temática, um fato histórico que merece ser registrado diz respeito à Medida Provisória nº 446, de 7 de novembro de 2008, por meio da qual o Governo Lula garantiu a milhares de instituições privadas atuantes nas áreas da saúde, da educação e da assistência social, o acesso à condição de filantrópica e, conseqüentemente à isenção da contribuição previdenciária patronal. Esta MP foi rejeitada pelo Congresso, mas teve seus efeitos mantidos. Com fundamento nesta norma, entre janeiro e fevereiro de 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) publicou duas Resoluções que, em conjunto, garantiram a condição de “filantrópica” – e a isenção da cota patronal - a mais de 7.000 instituições: Resolução CNAS nº 3, de 23 de janeiro de 2009 e Resolução CNAS nº 7, de 3 de fevereiro de 2009.

²³⁴ De acordo com Silva (2015), esses programas são expressões de uma tendência da previdência social nos marcos da contrarreforma e relaciona-se com o fortalecimento da visão de seguro social por meio de contribuições individualizadas, em detrimento da concepção de Seguridade. De maneira geral, estes programas “possibilitam o acesso à previdência social mediante contribuições com alíquotas reduzidas, porém, com direitos diferenciados, em relação aos que contribuem com alíquotas maiores, como o não direito à aposentadoria por tempo de contribuição”. (SILVA, 2015, p. 146).

analisados revela o baixo impacto tributário destas ações. Por outro lado, o elevado custo dos outros programas é revelador de como as políticas que beneficiam diretamente o capital impactam negativamente a capacidade de recolhimento das Contribuições Previdenciárias, as quais são as principais fontes de financiamento dos benefícios previdenciários.

Em sentido contrário à trajetória das renúncias, o montante efetivamente arrecadado das contribuições diretas dos trabalhadores assalariados e das empresas sofreu uma redução de 9% no período, de maneira que a proporção da queda da contribuição dos empregadores se deu em um patamar de 12%, enquanto as contribuições dos trabalhadores caíram em ritmo menor, de apenas 4%.

A queda da contribuição dos empregadores não deve ser atribuída unicamente às renúncias, mas sim ao contexto econômico do qual fazem parte, de retração da atividade e do nível de emprego, haja vista que a contribuição dos empregadores não beneficiados pela política de desonerações ainda recai sobre a folha de salários, mas, sem dúvidas, a política de desonerações exerceu um papel importante no comportamento desta queda. Em linhas gerais, a elevada sensibilidade das contribuições diretas dos trabalhadores e dos assalariados apenas reafirma a relevância do princípio do padrão de financiamento diversificado para a seguridade.

Neste sentido, verifica-se que a expansão da política de renúncias tributárias das contribuições previdenciárias corresponde a um processo posto em marcha para socializar os custos da agudização da crise do capital, prejudicando de maneira irresponsável a principal fonte de financiamento dos benefícios previdenciários, culminando em elevado prejuízo à situação financeira da seguridade e contribuindo para a construção da retórica da crise para fins de supressão e redução dos benefícios previdenciários.

Sob outra perspectiva, nos marcos do processo de (des) estruturação da concepção de seguridade social desenvolvida na Constituição Federal de 1988, os estudos desenvolvidos por Salvador (2010c) identificaram que os recursos da seguridade social são indevidamente utilizados pela União para honrar encargos típicos do orçamento fiscal. Dentre eles, é possível destacar o pagamento de

benefícios assistenciais²³⁵ a servidores públicos federais civis e militares, bem como benefícios previdenciários de inativos e pensionistas de servidores públicos civis, militares e servidores dos ex-territórios (SALVADOR, 2010c; ANFIP, 2016).

Trata-se de uma medida funcional ao inchaço das despesas da Seguridade (2010c) e que, ao mesmo tempo, legitima a construção da *retórica da crise* por parte do Estado. É preciso esclarecer que na Carta de 1988, o regime previdenciário próprio dos servidores públicos civis (RPPS) tem *natureza contributiva* por parte de ativos, inativos e pensionistas²³⁶ e está regulamentado no Título III, que dispõe sobre a Organização do Estado, mais precisamente em sua seção II, que está destinada aos Servidores Públicos. Em que pese a atual tendência de convergência de acesso à cobertura previdenciária entre servidores civis e trabalhadores da iniciativa privada²³⁷, fica evidente, que, em termos de financiamento, tal regime foi concebido de forma segregada ao regime de proteção dos trabalhadores da iniciativa privada, que é o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o qual foi regulamentado pelo segmento do texto constitucional que trata da Ordem Social.

No que tange ao regime previdenciário dos militares, este também apresenta diferenciações em relação ao regime próprio dos servidores civis e ao RGPS. Em primeiro lugar, porque o regime dos militares é de natureza não contributiva para os benefícios das aposentadorias (reformas), de modo que são previstas contribuições diretas apenas para as pensões, além disso, as despesas com tal regime são consideradas um “ônus público”, e não despesas necessariamente previdenciárias (ANFIP, 2016). De modo geral, o processo de contrarreforma que se estuda no âmbito da presente pesquisa estrutura-se em torno da concepção de que está em marcha uma homogeneização rebaixada de trabalhadores do setor privado e servidores públicos civis, ficando os militares das Forças Armadas, policiais militares e bombeiros excluídos dos efeitos devastadores do processo em marcha. Retornar-se-á a este argumento mais adiante.

²³⁵ Segundo a Anfip (2016), trata-se de despesas com pagamento de planos de saúde dos servidores públicos e com auxílio alimentação.

²³⁶ A contribuição dos servidores inativos e pensionistas é parte intrínseca ao processo que engendrou a criação dos fundos de pensão para os servidores públicos federais.

²³⁷ A tendência de convergência e uniformização da cobertura previdenciária ofertada a trabalhadores do setor privado e de servidores públicos civis é um dos eixos centrais da contrarreforma das despesas, conforme será abordado mais adiante

De acordo com a Anfip (2016, p. 40), o cômputo das despesas previdenciárias de regimes tão diferenciados como o RGPS, o regime próprio dos servidores públicos federais civis e o regime próprio dos regime dos militares, além de camuflar as contas da Seguridade Social, torna ainda mais difícil “fechar as contas”, pois,

Quando o governo soma despesas de três regimes diferenciados, torna-se impossível fechar as contas, nem mesmo se cortarmos drasticamente os direitos previdenciários dos trabalhadores ou se reduzirmos as despesas com a Saúde ou a Assistência Social, seria possível economizar o suficiente para financiar as despesas de aposentadorias de servidores e militares. (ANFIP, 2016, p. 40).

O arranjo institucional-legal que possibilitou ao Estado brasileiro utilizar recursos da Seguridade Social para honrar os Encargos Previdenciários da União (EPU) foi implantado no ano de 1998, nos marcos de um feroz momento da contrarreforma das condições de acesso à proteção previdenciária no Brasil, a partir de uma alteração feita no art. 17 da Lei nº 8.212, de 1991, que trata da organização da Seguridade e de seu Plano de Custeio. De acordo com a referida alteração²³⁸, a União pode utilizar recursos provenientes das contribuições sociais das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro – respectivamente a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) - para fins de pagamento de seus encargos previdenciários, desde que assegurada a destinação dos recursos para as ações de saúde e assistência.

Em linhas gerais, é possível inferir que tal alteração na legislação infraconstitucional, a qual possibilitou o uso *indevido* de receitas exclusivas da seguridade para fins de pagamento de encargos que deveriam ser honrados com recursos provenientes do orçamento fiscal, constituiu-se em uma etapa do processo de contrarreforma das receitas da Seguridade Social, contribuindo para a (des) configuração de seus princípios originais, bem como para a construção do “discurso do caos” que legitima o ataque aos gastos sociais.

Uma outra determinação componente do processo de contrarreforma das receitas da Seguridade e que afeta peculiarmente as receitas previdenciárias foi

²³⁸ O art. 17 da Lei nº 8.212, de 1991 foi alterado pela Lei nº 9.711, 20 de novembro de 1998, ou seja, nos marcos da etapa da contrarreforma dos benefícios previdenciários que ocorreu em 1998.

a conformação de um arcabouço institucional favorável à sonegação de tributos por parte do grande capital.

No âmbito do já mencionado processo de contrarreforma tributária delineado por Salvador (2010c), ocorreu um deliberado enfraquecimento do combate à sonegação tributária no Brasil, com a extinção da punibilidade do crime contra a ordem tributária e sua substituição pelo lançamento de débitos tributários pelo Fisco, estimulando a realização de crimes tributários pelas empresas, como, por exemplo, a apropriação indébita de contribuição previdenciária. Desta feita, conformou-se um ambiente favorável para a conformação do que a Anfip (2016, pp. 46-47) denomina “tratamento criminal privilegiado para [a] sonegação”.

Outra dimensão deste processo é constituída pelo lançamento de sucessivos programas de parcelamento de débitos tributários pelo governo federal que “perdoam” sonegadores, equiparando-os aos inadimplentes (SALVADOR, 2010c). Trata-se dos programas denominados “Refis”²³⁹, os quais, em decorrência das generosas condições de refinanciamento, da reabertura de prazos e dos múltiplos perdões tornaram extremamente convenientes a sonegação por parte do grande capital e, com efeito, prejudicam a arrecadação do Estado e o financiamento de políticas sociais²⁴⁰ (ANFIP, 2016).

Até o ano de 2007, existia, na estrutura organizacional do Ministério da Previdência, a Secretaria da Receita Previdenciária (SRP), órgão fazendário especializado, o qual era dotado de diversas competências, dentre elas, a de fiscalizar o pagamento das contribuições previdenciárias, bem como as atividades das entidades filantrópicas que fazem jus à isenção da contribuição previdenciária, o

²³⁹ Lançados, por exemplo, pelas seguintes legislações: Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009; Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013; Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014; dentre outras. Nesta seara, destacam-se também os refinanciamentos de débitos garantidos às empresas que ofertam mercadorias na Educação Superior, especialmente por meio do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Educação Superior (PROIES), o qual, por meio da Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, estabeleceu um plano de recuperação econômica e tributária a estas operadoras da educação privada, com o objetivo “assegurar condições para a continuidade das atividades de entidades mantenedoras de instituições integrantes”.

²⁴⁰ O parcelamento de débitos e a anistia aos devedores da Previdência não é algo novo na trajetória desta política social no Brasil: “Quando analisada no contexto de uma política concentradora de rendas, em conjunto com as políticas tributária e fiscal, executadas no últimos 28 anos, a concessão de anistia aos devedores da Previdência (empresários) revela-se o que de fato é: um dos instrumentos dos segmentos sociais que, através de seus representantes no executivo e no legislativo, privatizaram o Estado e se utilizam do Poder Público para aumentar ainda mais a sua participação na renda nacional, com um custo representado pela redução dos investimentos sociais (inclusive na previdência) e pelo aumento da marginalidade dos mais pobres”. (PEDROSA, 1995, p. 38).

que garantia a existência de uma instância no aparelho estatal com o objetivo específico de, ao menos em tese, zelar pela arrecadação previdenciária.

Ocorre, que, conforme informa Salvador (2010c), em 2007, foi promovida a fusão²⁴¹ da SRP com a Secretaria da Receita Federal (SRF), formando a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), órgão que ficaria sob o controle do Ministério da Fazenda. Este é um fato de forte implicações, pois não só a previdência deixa de ter uma instância específica para fiscalização de suas receitas, como submete tal controle ao órgão fazendário, deslocando “toda gestão das receitas do orçamento da seguridade social para o controle do Ministério da Fazenda, enfraquecendo ainda mais a institucionalidade da seguridade social”. (SALVADOR, 2010c, p. 199).

O enfraquecimento da institucionalidade da Seguridade e, mais especificamente, da Previdência Social atingiu um novo e dramático patamar nos tempos recentes, quando, em maio de 2016, o governo resultante de um golpe²⁴² de Estado deflagrado no Brasil transferiu as secretarias vinculadas à atividade da gestão da Política de Previdência para o Ministério da Fazenda (MF) e o INSS para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), também criado pelo governo golpista. Desta forma, as gestões dos recursos e da política previdenciária ficaram fragmentadas e completamente subordinadas aos interesses dos agentes comprometidos com a reprodução do capital portador de juros e o desenvolvimentod as formas assumidas pelo capital fictício, conforme é possível conceber pelo caráter que a contrarreforma dos direitos e das conquistas da classe trabalhadora vem adquirindo no Brasil.

Toda esta institucionalidade composta pela eliminação do crime contra a ordem tributária, o lançamento indiscriminado de vantajosos programas de parcelamento de débitos tributários, o fim da Secretaria da Receita Previdenciária e a captura da política de previdência pelo Ministério da Fazenda conformam uma institucionalidade na qual a sonegação do grande capital ocorre de forma ampla e irrestrita, acarretando enormes prejuízos à arrecadação do Estado, especialmente das receitas previdenciárias. No que diz respeito aos créditos previdenciários, a Anfip (2016) informa que, dados revelados pelo governo federal no Fórum de

²⁴¹ A Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, dispôs sobre a nova estrutura tributária e criou a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

²⁴² Considerações acerca do Golpe de Estado de 2016 serão feitas mais à frente.

Emprego e Previdência Social indicaram que, no ano de 2015, a Previdência Social deixou de receber R\$ 26,4 bilhões, considerando nesta apuração apenas os valores sonegados e a inadimplência.

Portanto, tratou-se nesta seção de alguns²⁴³ dos mecanismos utilizados pelo Estado brasileiro, politicamente dominado pela oligarquia financeira interessada na reprodução do capital portador de juros e do capital fictício, para executar um inescrupuloso movimento contrarreforma das receitas da Seguridade Social: uma deliberada desestruturação do princípio da diversidade de financiamento da Seguridade; a ampliação da captura de recursos exclusivos do sistema por meio da DRU; as famigeradas políticas de desonerações e isenções das contribuições previdenciárias patronais; o uso indevido de contribuições da Seguridade para fins de pagamento de encargos típicos do orçamento fiscal; a conformação de uma institucionalidade favorável à sonegação e ao enfraquecimento da gestão da política de previdência. Além de acarretar prejuízos financeiros à Seguridade, estes mecanismos são funcionais à construção da retórica da crise, a qual tem como finalidade precípua a legitimação da ofensiva contra os benefícios sociais, especialmente os previdenciários, o que é materializado a partir da *contrarreforma das despesas*, conforme será tratado adiante.

4.3 Gastos públicos e o caráter reacionário dos regimes fiscais adotados no Brasil

Antes que sejam abordados os aspectos mais fundamentais da contrarreforma das despesas da previdência social no Brasil, é importante que sejam feitos alguns apontamentos teóricos acerca dos gastos estatais do capitalismo. Já foi observada a relevância estrutural do fundo público para a acumulação do capital, especialmente em tempos de agudização da crise do sistema, conforme apontam Salvador (2012) e Behring (2012). Porém, o recrudescimento da conjuntura contemporânea exige que se relembre a *tendência estrutural da classe burguesa de controlar o estado capitalista para que este atenda a seus interesses*.

²⁴³ Outros desses mecanismos também são citados pela Anfip (2016), tais como o fim da CPMF no ano de 2007, cujo percentual de 0,10% era destinado ao custeio dos benefícios da Previdência Social e a desconsideração, na apuração do Orçamento da Seguridade Social dos recursos provenientes das aplicações financeiras dos diversos órgãos vinculados ao sistema, (ANFIP, 2016).

Ao abordar a relativa autonomização do Estado burguês, Mandel (1982, p. 337) aponta como as funções e decisões do “capitalista total ideal”, como a tributação e a distribuição do orçamento – ou seja, as dimensões relacionadas à configuração e à repartição do fundo público, respectivamente - produz efeitos importantes sobre os interesses das diversas frações da burguesia e, neste sentido, “todos os capitalistas são obrigados, portanto, a se tornarem politicamente ativos, não só para articular suas concepções sobre os interesses coletivos de classe, mas também para defender seus interesses particulares”. Este caráter intrínseco de controle do Estado por parte da burguesia sempre se manifestou de forma peculiar no debate em torno das *despesas e gastos públicos*, à medida que “a burguesia industrial ascendente sempre tentou, portanto, controlar rigorosamente as despesas do Estado e questionar ou recusar qualquer aumento nestas despesas”. (MANDEL, 1982, p. 337).

Existe, portanto, uma *contradição estrutural* no comportamento da burguesia em relação aos gastos estatais, pois, se, por um lado, o fundo público é fundamental para a reprodução das relações sociais capitalistas, por outro, a ostensiva “ativação do Estado” coloca em xeque os princípios da dominação burguesa. Tal peculiaridade é descrita por Kalecki²⁴⁴ (1943) quando este autor apresenta considerações acerca dos *aspectos políticos* da “doutrina do pleno emprego”, à medida que, em sua concepção, não houve consenso pacífico acerca do alcance do pleno emprego por intermédio dos gastos governamentais, tal como proposto por Keynes (1983). Desta forma, o autor relata que, ainda na década de 1930 e no começo da década de 1940 grandes empresários dos Estados Unidos, da França e da Alemanha pré-Hitler, bem como “especialistas econômicos” vinculados aos setores bancário e industrial mostraram-se contrários a tal doutrina. Nesta perspectiva, o autor assinala como os postulados que regem a política do pleno emprego, *especialmente os gastos que subsidiam o consumo*, colocavam em

²⁴⁴ Trata-se de artigo publicado na revista britânica *Political Quarterly*, em outubro de 1943, o qual faz referência a conteúdo exposto pelo autor em uma palestra proferida em 1942 na *Marshall Society*, principal centro de estudos de economia da Universidade de Cambridge, no Reino Unido. Michal Kalecki foi um economista polonês que, antes da publicação da Teoria Geral de Keynes já havia publicado, em seu idioma natal, três estudos que se constituíram em uma formulação sistemática e precisa em relação ao papel da demanda efetiva na reprodução do sistema capitalista: “apesar de sua formação marxista e da originalidade de suas concepções, que precederam o aparecimento da Teoria Geral de Keynes, durante muito tempo Kalecki foi identificado como um ‘keynesiano’. Na verdade, aconteceu o contrário: foi ele quem introduziu diversas ideias que depois foram adotadas pela chamada ‘Economia Keynesiana’ [...]” (MIGLIOLI, 1997, p. 13).

questão a manutenção dos princípios que regem a exploração capitalista. Nestes termos, Kalecki (1943) destaca que isto ocorria por três motivos fundamentais.

O primeiro é o fato de os “capitães da indústria” apresentarem uma relutância em aceitar a interferência do governo na questão do emprego, pois isto tira a efetividade do suposto controle indireto dos capitalistas e do “mercado” em relação ao “estado de confiança” da economia, princípio sob o qual rege-se o sistema do *laissez faire*, isto é, do livre-mercado. Por este motivo, os *déficits* orçamentários necessários para levar a cabo a política do pleno emprego são “demonizados” e tratados como perigosos, haja vista que “a função social da doutrina do ‘sound finance’ é fazer com que o nível de emprego seja dependente do ‘estado de confiança’”²⁴⁵. (KALECKI, 1943, p. 325; tradução própria).

O segundo motivo diz respeito ao “desgosto” dos capitalistas em relação à direção dos gastos governamentais no âmbito da política do pleno emprego, os quais ocorrem fundamentalmente no âmbito do investimento público e do subsídio ao consumo, pois teme-se o “perigo” de que o governo tente nacionalizar transporte e outras utilidades públicas com fins de ganhar áreas para seu investimento. Mais relevantemente, os capitalistas violentamente repulsam o *subsídio ao consumo de massa* – isto é, dos *gastos sociais* - porque, segundo o autor, um importante princípio moral do capitalismo é colocado em xeque por meio deste instrumento: “os fundamentos da ética capitalista requerem que ‘você deve ganhar o seu pão por meio do suor’ – a não ser que se tenha meios privados”²⁴⁶. (KALECKI, 1943, p. 326; tradução própria).

A terceira razão é que os capitalistas *se opõem às transformações sociais e políticas que resultam da manutenção do pleno emprego*, pois a auto-estima e a consciência de classe trabalhadora cresceriam, de modo que as lutas por melhores salários e condições de trabalho criariam uma tensão política entre as classes e, conseqüentemente, poderiam ensejar o desequilíbrio da ordem burguesa, pois “‘disciplina nas fábricas’ e ‘estabilidade política’ são mais apreciadas pelos líderes empresariais do que os lucros”²⁴⁷. (KALECKI, 1943, p. 326; tradução própria). Assim, a duração do pleno emprego não estaria condizente com a “ética capitalista”

²⁴⁵ No original: “The social function of the doctrine of ‘sound finance’ is to make the level of employment dependent on the ‘state of confidence’”. (KALECKI, 1943, p. 325).

²⁴⁶ No original: “The fundamentals of capitalist ethics is that ‘you shall earn your bread in sweat’, unless you happen to have private means”. (KALECKI, 1943, p. 326).

²⁴⁷ No original: “‘discipline in the factories’ and ‘political stability’ are more appreciated by the business leaders than profits”. (KALECKI, 1943, p. 326).

de que o desemprego seria uma parte integral do “andamento normal” do sistema burguês.

Seguindo-se à apresentação destes fatos, Kalecki (1943) problematiza os efeitos práticos à democracia capitalista produzidos pela *oposição estrutural da burguesia ao alcance do pleno emprego por meio dos gastos governamentais*.

Assim, o autor afirma que em momentos de baixa do ciclo econômico, os investimentos públicos financiados por empréstimos *com fins de manutenção do nível de emprego* produziria forte oposição dos empresários. Além disso, o aumento de preços causado pela expansão da demanda não atenderia aos interesses de pequenos e grandes rentistas, que perdem a sua perspectiva de ganhos reais. Desta feita, o autor verifica a *tendência de conformação de uma “poderosa aliança” entre grandes empresários industriais e interesses rentistas, cujas forças pressionariam para indução do retorno à política ortodoxa de redução do déficit orçamentário*. (KALECKI, 1943).

Ainda que se possa questionar parcialmente a argumentação de Kalecki (1943) a partir da funcionalidade do fundo público e dos gastos estatais em geral para a reprodução do capital, existe na exposição do autor uma abordagem relevante acerca de como os gastos estatais, especialmente aqueles relacionados ao subsídio ao consumo, *colocam em xeque os postulados da dominação burguesa*. Desta maneira, infere-se que a discussão acerca da agudização das disputas em torno do fundo público sob o contexto da crise do capital e o ataque aos gastos sociais deve, também, levar em consideração a existência de uma *aversão estrutural* dos capitalistas aos efeitos sociais e políticos da intervenção direta dos gastos estatais na reprodução da classe trabalhadora.

No caso da ofensiva aos gastos sociais no Brasil, já se sabe que a Constituição Federal de 1988, ainda que com limitações, representou conquistas relevantes no âmbito da proteção social, principalmente no que diz respeito às vinculações orçamentárias dos gastos, tal como ocorre com as políticas da seguridade e a educação (SALVADOR, 2010c). Contudo, no ambiente hostil do contexto de ofensiva neoliberal e de agudização das expressões da crise capitalista²⁴⁸, as disputas em torno do fundo público no Brasil conformaram uma

²⁴⁸ Armínio Fraga (1998), ao comentar a Constituição Federal de 1988, afirma que esta foi elaborada com o “muito coração” e “pouca cabeça”, o que, em sua concepção, desencadeou um suposto “desequilíbrio fiscal” que se converteu em combustível para a “crise inflacionária”: “Inicialmente as

conjuntura de aparecimento de instrumentos que visam à restrição impositiva dos gastos sociais. Destes, é possível citar a Lei de Responsabilidade Fiscal e, mais recentemente, o estabelecimento de um duro regime fiscal de controle de gastos primários.

Já se sabe que a Lei de Responsabilidade Fiscal - criada pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - faz parte do política macroeconômica que caracteriza a inserção do Brasil na mundialização financeira e que, no âmbito da previdência social, este instrumento foi responsável pela (des) estruturação do conceito de seguridade por meio da criação do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS), conforme destacam Gentil (2006) e Salvador (2010c).

No que diz respeito mais estritamente às despesas sociais públicas, Salvador (2010c) aponta que a LRF estabeleceu rígidos *limites de gastos com pessoa* a todos os entes federativos, os quais foram estabelecidos em percentuais padronizados que não levam em consideração a heterogeneidade social e regional do país. Assim, as disposições contidas na LRF demandavam a adoção de normas e regras rígidas, que limitaram as decisões de caráter autônomo dos agentes políticos de todas as esferas, pois implicaram profundas modificações nas peças orçamentárias dos entes federativos. Convenientemente, a LRF não impõe limites para gastos com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública e tampouco exige autorização parlamentar para aumentá-lo, caso o agente político no poder o queira. (SALVADOR, 2010c).

O controle de gastos sociais no Brasil não se restringe ao mecanismo da LRF. Em análise a respeito dos impactos da crise econômica de 2008 no Brasil, da necessidade de um maior grau de acionamento do Estado para “salvar” o capital e o conseqüente acirramento das disputas em torno do fundo público que isto acarreta, Salvador (2010a, p. 625) já previa a imanente imposição de medidas de austeridade fiscal, bem como seus efeitos para os gastos estatais, à medida que “a pressão pelo ajuste nas contas públicas deverá recair sobre as despesas sociais, particularmente do orçamento da seguridade social”.

demandas reprimidas da sociedade civil foram sobrepostas ao sistema econômico por uma constituição [sic] *dotada de muito coração e pouca cabeça*. Essas justas demandas não encontraram no campo econômico instituições capazes de processá-las de forma ordenada. Por um lado o Brasil não tinha o mecanismo básico de um orçamento [sic!] para *alocar os escassos recursos disponíveis de acordo com as novas prioridades*. Por outro lado, também *não tinha instituições monetárias para evitar que o resultante equilíbrio fiscal se transformasse em combustível para a explosão inflacionária*”. (FRAGA, 1998, p. 7; grifos adicionados).

Nesses termos, o recrudescimento da crise e o resultado primário negativo no ano de 2014, colocou em questão a necessidade de redefinição da política fiscal e o governo Dilma Roussef, em 2015, implantou um pesado ajuste fiscal que impôs o corte e a redução de gastos e direitos sociais (SALVADOR, 2015).

A agudização da ofensiva contra a classe trabalhadora tomou proporções profundas a partir da deflagração de um *golpe de Estado* no país que, segundo Souza (2016) teve como agentes estruturadores a elite financeira, a grande imprensa, um parlamento comprado e uma casta jurídica, de maneira que,

com o golpe consumado, todos os interesses que se articularam partem direto para a *rapina* e para o *saque do espólio*. Vender as riquezas brasileiras, o petróleo à frente, cortar os gastos sociais, posto que o que vale agora é o interesse do 1% mais rico, e fazer a festa da turma da 'privataria'. (SOUZA, 2016, pp. 131-132; grifos adicionados).

Como uma das múltiplas expressões da *rapina* e do *saque do espólio* tem-se uma nova e dramática ofensiva contra os gastos sociais no Brasil, com consequências restritivas diretas ao acesso à proteção e aos direitos sociais e trabalhistas por parte da classe trabalhadora. Além de uma ofensiva contra a Previdência Social, a qual será abordada mais adiante, concebeu-se, por meio da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016²⁴⁹, um Novo Regime Fiscal (NRF), o qual impõe um *teto fiscal* para as despesas públicas, ao estabelecer que os *gastos primários* do Poder Executivo – dos quais excluem-se, claro, as despesas com juros e amortizações da dívida pública - somente poderão ser reajustados pela variação da inflação apurada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) no âmbito do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). A vigência deste instrumento contrarreformista perdurará por vinte anos, a partir do ano de 2018, e seu efeito prático é que as despesas primárias, ou seja, *sociais, não poderão ter crescimento real*, à medida que somente poderão ser reajustadas pela inflação apurada, ainda que haja crescimento da renda nacional.

²⁴⁹ Antes de sua promulgação, tramitou na Câmara dos Deputados como Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241/2016 e, no Senado Federal, como PEC nº 55/2016. As manifestações populares contra a medida ensejaram uma onda de ocupações em universidades, escolas e institutos de educação e mobilizaram diversos atores da sociedade brasileira, as quais foram completamente ignoradas pelo parlamento burguês, o que demonstra o caráter reacionário dos tempos presentes.

De acordo com a Anfip (2016), este modelo de despesas constitui-se em um extremado grau de autolimitação dos próximos governos e acarretará em elevados prejuízos aos direitos sociais. No que diz respeito à política de Previdência Social, a referida associação alega que o novo regime impõe limitações à expansão da previdência, pois, atualmente, os aposentados e pensionistas do RGPS têm direito à correção monetária com vistas à garantia da manutenção do poder de compra dos benefícios. Sob a égide do novo regime, existem limitações estruturais à manutenção desta política de reajuste e à combinação desta com a concessão de novos benefícios:

Se as despesas somente podem crescer o correspondente à inflação, então, ou os segurados e pensionistas não terão direito à correção integral benefícios, ou não haverá espaços para a concessão de novos. Poderá apenas haver a reposição, para manter inalterado o quantitativo de benefícios. E, para manter intacto o total de benefícios, será necessário ampliar carências e exigências para restringir o acesso a novos benefícios, fazendo que o quantitativo de atendimento a novos pedidos fique equivalente ao quantitativo de benefícios cessados (falecimento ou outras causas de encerramento do direito)". (ANFIP, 2016, p. 123).

Desta feita, o novo regime fiscal tem o condão de impactar a cobertura previdenciária no Brasil pois afeta diretamente o direito dos segurados beneficiários à correção monetária de seu benefício, engendra a necessidade de uma nova ofensiva contra as condições de acesso aos benefícios e põe em xeque a regra de que nenhum benefício previdenciário seja menor do que o equivalente a um salário mínimo. (ANFIP, 2016).

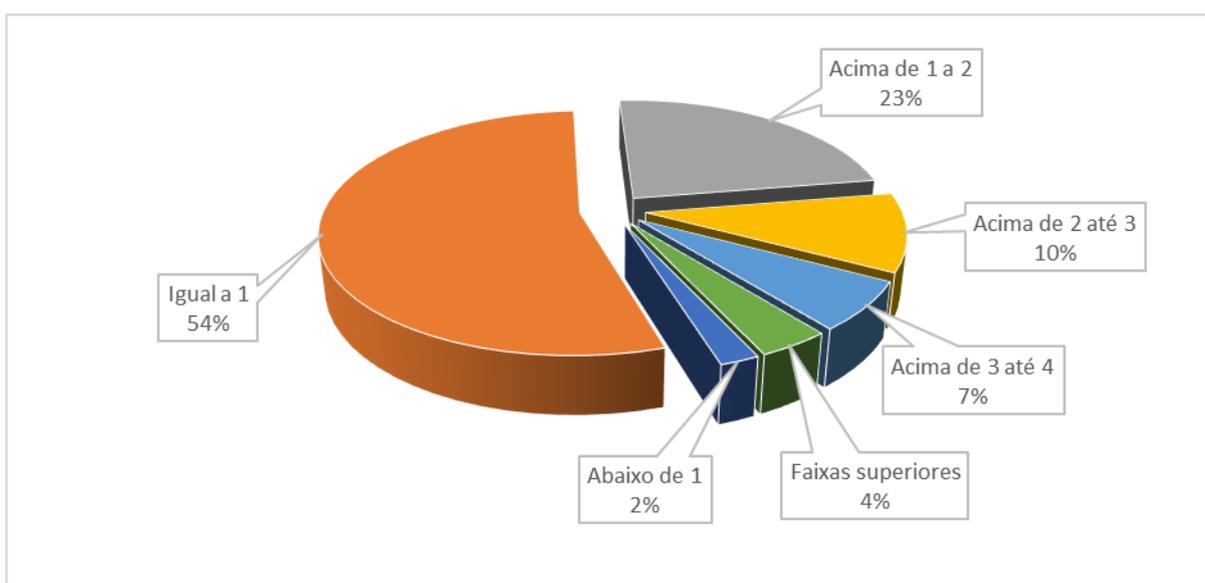
Nesses termos, a Anfip (2016) também aponta como o novo regime fiscal tende a afetar a política de valorização do salário mínimo. De acordo com Pochmann (2010), durante a primeira década dos anos 2000, foi conformada no Brasil uma política de aumento real do salário mínimo que produziu efeitos sociais importantes tanto para os segmentos da classe trabalhadora inseridos no mercado de trabalho quanto para os segmentos beneficiados pelas políticas sociais, especialmente a Previdência Social, cujo valor mínimo dos benefícios é indexado ao valor do salário mínimo.

De acordo com o Anuário Estatístico da Previdência Social de 2015, mais de 14 milhões dos benefícios ativos do RGPS corresponderam, naquele ano, ao valor equivalente a um salário mínimo. Para que se visualize a importância deste

montante, o Gráfico 4 apresenta a proporção percentual dos benefícios da Previdência Social segundo cinco faixas de valor segregadas por salário mínimo no ano de 2015, são elas: abaixo de 1; igual a 1; acima de 1 a 2; acima de 2 a 3; acima de 3 a 4; faixas superiores. Observa-se que os benefícios equivalentes a um salário mínimo corresponderam a 54%, isto é, mais da metade dos benefícios ativos do INSS no ano em análise. Fica claro o decréscimo relativo da quantidade de benefícios à medida que são analisadas as faixas subsequentes, sendo que as faixas de renda 1 a 2; 2 a 3 e 3 a 4 salários mínimos apresentaram participação relativa de 23%, 10% e 7%, respectivamente.

Gráfico 4

Participação percentual de benefícios ativos do RGPS, segundo as faixas de valor em salários mínimos (2015)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2015). Elaboração própria.

Fica evidenciado, portanto, que o salário mínimo, sua política de valorização e sua indexação ao piso mínimo dos benefícios são extremamente relevantes para a cobertura previdenciária no Brasil. Desta feita, as regras impostas pelo Novo Regime Fiscal e as limitações que este pode ensejar à manutenção de uma política de aumento real do salário mínimo, bem como as possibilidades de partir-se para uma ofensiva à sua indexação ao piso previdenciário, tendem a

produzir impactos negativos para a proteção previdenciária de milhões de aposentados e pensionistas do RGPS.

4.4. A contrarreforma das despesas previdenciárias

A contrarreforma das despesas do RGPS e dos regimes próprios de servidores civis é um processo em marcha desde, pelo menos, meados da década de 1990 e tem como objeto a restrição das regras de acesso, bem como a redução e da dimensão e da magnitude dos benefícios previdenciários ofertados. Sua funcionalidade ao capital pode ser atribuída a três movimentos: primeiro, “libera” recursos do fundo público para aplicação direta na reprodução do capital, especialmente – mas não restritivamente - o capital portador de juros e o capital fictício, por meio do pagamento de juros e amortizações da dívida; segundo, disponibiliza setores da classe trabalhadora à subsunção ao capital; em terceiro lugar, o enfraquecimento da capacidade de cobertura dos regimes públicos impulsiona uma parcela da classe trabalhadora à adesão a produtos vendidos pela “previdência privada”, especialmente os fundos de pensão. (MAIA, 2003; GRANEMANN, 2006; FONTES, 2010; BOSCHETTI, 2016).

Para abordagem desta temática, inicialmente serão apresentadas fundamentações teóricas acerca do papel das contrarreformas dos direitos previdenciários à reprodução ampliada do capital e das principais tendências deste processo e, em seguida, será feita uma abordagem não exaustiva dos principais mecanismos engendrados pelo Estado brasileiro e pela oligarquia financeira que o domina para restringir o acesso e a dimensão dos benefícios previdenciários ofertados a trabalhadores urbanos, rurais e servidores públicos civis.

É preciso esclarecer que a contrarreforma das despesas dos sistemas públicos de proteção social não é um processo típico do Brasil, ou sequer da periferia do capitalismo. Conforme apontado por Boschetti (2012), nos marcos da agudização da crise estrutural do capital, diversos países europeus que conseguiram consolidar um Estado social amplo durante o período posterior à Segunda Guerra Mundial, promoveram, durante as décadas de 1990 e 2000, mudanças estruturais na capacidade de abrangência destes sistemas. Segundo a autora, não se pode falar em desmantelamento, mas em uma “insidiosa corrosão” nos princípios sob os quais a proteção social foi ali estruturada, como os da

universalidade de acesso e a qualidade dos serviços e benefícios ofertados, principalmente a partir da implantação de mecanismos de seleção e focalização das prestações sociais e a introdução de sistemas privados. Em última instância, esta corrosão expressa a agudização da barbárie capitalista nos marcos de sua crise, bem como a impossibilidade estrutural de se combinar acumulação do capital, igualdade e redistribuição social nesta sociabilidade. (BOSCHETTI, 2012).

Nessa perspectiva, Boschetti (2016) aponta que a derruição dos direitos vinculados ao trabalho se presta à valorização do capital a partir dos seguintes processos: limita as despesas públicas; assegura a subsunção do trabalhador à venda de sua força de trabalho sob quaisquer condições; estimula a mercantilização. A autora, então, apresenta três grandes tendências das contrarreformas que, em sua essência, garantem a redução das parcelas do fundo público que são direcionadas à reprodução da força de trabalho e que, ao mesmo tempo, permitem a criação de nichos da acumulação: a primeira, são as mudanças impostas nos sistemas públicos de previdência com vistas à restrição do acesso a direitos, principalmente por meio do aumento da idade mínima, pela redução dos valores monetários dos benefícios e pelo alinhamento das regras de acesso para homens e mulheres; a segunda, é o desenvolvimento de aposentadorias complementares obrigatórias financiadas pelo regime de capitalização, das quais os fundos de pensão são os exemplos mais expressivos; a terceira é o estímulo fiscal do Estado para a proliferação da “previdência privada” não obrigatória ofertada por bancos e seguradoras. (BOSCHETTI, 2016).

De modo geral, essas tendências apontadas por Boschetti (2016) demonstram a dialética relação entre a restrição de acesso aos sistemas públicos de previdência social e o estímulo à adesão a mecanismos da “previdência privada”. Em termos estruturais, tal arcabouço representa o denominado “sistema de múltiplos pilares”, o qual tem como principal propagador, no plano político-ideológico, o Banco Mundial²⁵⁰. De acordo com Granemann (2006), esta agência imperialista constitui-se em um operador do capital extremamente ativo na publicação de estudos e análises

²⁵⁰ “Fiel ao papel de organismo empenhado na defesa do modo de produção capitalista, na sua expansão e em saídas para as crises do capital, é que o Banco Mundial passa a elaborar uma política de intervenção internacionalmente articulada para a previdência social, mais especificamente para o seu desmonte enquanto política pública e para a construção de um aparato privado de ‘previdência’”. (GRANEMANN, 2006, p. 104).

que visam à legitimação de amplas contrarreformas de regimes públicos de previdência no centro e na periferia do capital.

Neste sentido, no ano de 1994, o Banco Mundial (1994), publicou um grande documento legitimador da “necessidade” de impor restrições de abrangência nos regimes públicos de repartição, o qual fora denominado *Envejecimiento sin Crisis*²⁵¹. Este documento constitui-se em uma ofensiva aos sistemas públicos de previdência e nele apresenta-se o “sistema de múltiplos pilares” como melhor forma de cumprir os objetivos de prover “segurança econômica na velhice”. Tal sistema seria composto por três pilares, sendo dois obrigatórios e um voluntário: o primeiro, seria composto por um sistema obrigatório provido pela administração pública, financiado com recursos provenientes de tributos; o segundo corresponderia a um sistema obrigatório de administração privada, cujos recursos financiadores seriam provenientes de uma poupança acumulada pelo indivíduo; por fim, o terceiro seria um pilar voluntário, aos que desejassem ampliar seu “benefício”. Sob tal sistema, o pilar público deveria estar direcionado à garantia de um *padrão mínimo*, com vistas a aliviar a pobreza na velhice. (BANCO MUNDIAL, 1994).

Desta maneira, garantido e provido pelo Estado, o pilar público deve estar em um patamar no qual possa prover uma proteção previdenciária mínima, “empurrando” os que desejam um benefício de aposentadoria maior – e que podem pagar por isso – aos “planos” privados, no mesmo passo em que deve atuar como “amortecedor” nos casos em que a administração privada dos planos e a rentabilidade dos investimentos não seja competente em prover benefícios dignos no âmbito dos sistemas de poupança individuais capitalizadas (BANCO MUNDIAL, 1994). Esta é, portanto, uma orientação difundida pelo Banco Mundial (1994) que vem sendo aplicada nas contrarreformas impostas nos países do centro²⁵² e da periferia do capital²⁵³.

No caso brasileiro, de acordo com o argumento desenvolvido por Mota (2015, p. 160), no âmbito do avanço que foi a adoção do conceito de seguridade social na Constituição Federal de 1988, a *ausência de condições objetivas* para implementar as regras ali estabelecidas constituiu-se em um aspecto que

²⁵¹ Voltar-se-á a falar deste documento mais à frente, quando será abordada a questão do envelhecimento. Pelo momento, cumpre destacar o que significa o “sistema de múltiplos pilares”.

²⁵² De acordo com o estudo de Maia (2003), no começo da década de 2000, o sistema de pensões do Reino Unido era composto exatamente por estes três pilares.

²⁵³ Para uma crítica marxista ao sistema de pilares formulado pelo Banco Mundial, consultar Granemann (2006, pp. 107-128).

possibilitou a construção de uma *cultura política da crise* que, por seu turno, operou refrações fundamentais nos rumos da seguridade social. Desta feita, na concepção da autora, para realização das mudanças no sistema de seguridade social, a burguesia do país buscou a formação de um projeto social hegemônico, por meio de uma “reforma intelectual e moral”, com a finalidade de dar legitimidade política à adequação da seguridade social ao contexto econômico. Trata-se de um processo “molecularmente trabalhado pela burguesia” e que se manifesta na proteção social a partir da reconceituação dos beneficiários como *cidadãos proprietários consumidores e/ou cidadãos pobres assistidos*. (MOTA, 2015).

Fontes (2010), ao analisar o “capital-imperialismo” na cena contemporânea, marcado pela ampla concentração internacionalizada do capital, verifica a promoção de *expropriações secundárias* que, em escala e magnitude, estão incidindo de forma ameaçadora sobre as condições de vida e trabalho de trabalhadores urbanos. As expropriações, na concepção da referida autora, não se dão apenas em sua forma marxiana original, isto é, no âmbito da terra e da detenção dos meios sociais de produção, mas se estendem aos segmentos urbanos, conformando um novo contexto de *massivas disponibilizações dos trabalhadores para o mercado* e criando *novos setores como fontes de extração de mais-valor*. (FONTES, 2010).

Como exemplo prático desse movimento de expropriação no campo da política de previdência, a referida autora cita o contexto de elevação das idades mínimas para a aposentadoria em países de capital-imperialismo consolidado e, também, em países da periferia, como o Brasil. Trata-se de um movimento denominado pela autora como *produção massiva de seres sociais disponibilizados*. (FONTES, 2010).

A referida autora aponta que a discussão da temática acerca das “necessidades” de mudanças nos sistemas de proteção social se deu de forma mistificada e manipulada em distintos países. O tema em geral é apresentado como uma medida de urgência, apresentada como solução de salvamento para as supostas “crises” dos sistemas previdenciários. Nessa esteira, segundo a autora, os debates públicos acerca do tema ocultava que a redução da base de contribuintes para o sistema tinha relações diretas com o desemprego estrutural que se propagou em muitos desses países. Assim, no que diz respeito à tendência de elevação das

idades mínimas para a acesso ao benefício da aposentadoria, a autora argumenta que,

Nada mais é do que uma das formas atuais de expropriação, incidindo sobre direitos conquistados para eliminar um anteparo historicamente posto à plena disponibilidade de trabalhadores, tanto para os que já estavam próximos de usufruir o direito, quanto para os demais, cujo direito anteriormente existente desapareceu: todos, mais ou menos jovens, foram convertidos em seres plenamente disponíveis ao capital, em situação de maior competição entre eles. (FONTES, 2010, pp. 57-58).

A funcionalidade da expropriação dos trabalhadores, de acordo com Fontes (2010) tem relações intrínsecas com o processo de concentração e centralização do capital e tem, em sua essência, a busca pela captura de recursos salariais para serem subordinados à acumulação do capital, realizando-se, assim, um *duplo movimento*, que, no caso das expropriações previdenciárias²⁵⁴, ameaça o direito à aposentadoria e, concomitantemente, estimula a proliferação de agentes como os fundos de pensão. Com efeito, na concepção da autora, realizou-se um movimento duplo “de ameaça diante das aposentadorias e do estímulo às agências privadas de previdência (fundos de pensão e similares), entidades convertidas em gestoras não bancárias de capital portador de juros e de seu complemento, o capital fictício”. (FONTES, 2010, p. 58).

Toda a argumentação teórica desenvolvida por Fontes (2010) fornece fundamentos importantes para a compreensão da contrarreforma dos direitos previdenciários à luz da teoria social crítica marxiana, primordialmente pela perspectiva de sua funcionalidade na disponibilização da força de trabalho para o mercado que, pelas condições contemporâneas da acumulação é induzida à submissão ao trabalho sob quaisquer condições, conforme aponta Boschetti (2016), e, também, como processo necessariamente relacionado à criação de novos nichos da acumulação, como é o caso dos fundos de pensão.

²⁵⁴ As expropriações secundárias não se restringem à esfera dos sistemas públicos de previdência social, mas também alcançam, dentre outras, as seguintes dimensões sob o capital-imperialismo: expropriações contratuais, com a proliferação de diversas formas de vínculos empregatícios “flexíveis” e precários, desprovidos de direitos; expropriações do controle de matérias-primas estratégicas, tal como ocorre no Iraque pelo capital-imperialista estado-unidense; expropriações sobre a biodiversidade; expropriações sobre conhecimentos de povos tradicionais. Na concepção da autora em tela, todos esses processos ocorrem de forma extremamente agressiva e prejudiciais à condição humana, “resultando numa mercantilização inimaginável de todas as formas de vida social e humana”. (FONTES, 2010, p. 59).

O processo em marcha de contrarreforma dos direitos previdenciários no Brasil tem cumprido a sua tripla função de “liberar” recursos do constitutivos do fundo público para a reprodução do capital, de disponibilizar mão-de-obra para o mercado e de estimular a proliferação da “previdência privada”. Nesta esteira, a ofensiva contra as condições de acesso à cobertura previdenciária tem sido uma constante desde, pelo menos, meados da década de 1990²⁵⁵ e, em um *continuum*, se estende até os dias atuais em proporções cada vez mais dramáticas.

Todos os governos que passaram pelo controle do Estado brasileiro nas últimas duas décadas contribuíram para este processo²⁵⁶: durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a ofensiva se consolidou no ano de 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e atingiu principalmente os trabalhadores da iniciativa privada; durante o governo Luíz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o ataque foi consolidado por meio da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003 e teve como alvo os servidores públicos civis; no governo Dilma Rousseff, as vítimas foram trabalhadores do setor privado, servidores públicos civis, autônomos, pescadores e desempregados, por meio da Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014 e da Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014, ambas convertidas nas Leis nº 13.135, de 17 de junho de 2015 e nº 13.134, de 16 de junho de 2015, respectivamente; em 2016, o governo ilegítimo de Michel Temer encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016, a qual

²⁵⁵ Conforme já mencionado em outros momentos deste trabalho, a perspectiva teórico-metodológica aqui adotada não permite que se defina um marco cronológico específico para o começo dos fenômenos sociais, tais como o imperialismo, a crise estrutural do capital e, no âmbito desta seção, da contrarreforma, pois a realidade social constitui-se em um movimento de complexos que se articulam e se combatem reciprocamente (LUKÁCS, 1978). Na concepção de Andrietta e Lemos (2016), as primeiras contramarchas no arcabouço previdenciário instituído em 1988 se deu durante o próprio processo constituinte, durante o Governo Sarney (1985-1989), ganharam impulso nos marcos do governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), o qual foi responsável por colocar as despesas no epicentro dos parâmetros das propostas de alteração na legislação social, assumiram forma plena e atual no Governo FHC (1995-2002) e adquiriram peculiaridades e contradições nos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016). Por seu turno, Granemann (2016) reconhece os ataques aos direitos da classe trabalhadora nos governos de Collor e Itamar Franco, mas entende que as Emendas Constitucionais promulgadas nos governos FHC e Lula se converteram nos movimentos mais agressivos da ofensiva à previdência. Na perspectiva deste trabalho, entende-se o movimento de contrarreforma como um conjunto de medidas articuladas que desestruturam tanto as fontes de financiamento quanto as despesas do Sistema de Seguridade Social, de modo que sua análise não pode ficar restrita às limitações das condições de acesso, mas deve considerar igualmente toda a ofensiva em torno das receitas e à consolidação do referido sistema, a qual remete à inserção do Brasil na mundialização do capital, conforme apontado nas seções anteriores deste capítulo.

²⁵⁶ Granemann (2016) denomina esta conjuntura como uma *divisão técnica do trabalho* entre os diversos governos, cuja única finalidade foi tornar a política de Previdência Social um instrumento de combate à indigência, nos termos do “ pilar público ” proposto pelo Banco Mundial (1994).

constitui-se em uma ofensiva radical e generalizada que inclui praticamente todos os segmentos da classe trabalhadora brasileira²⁵⁷, com a conveniente exceção das Forças Armadas, dos policiais militares e dos bombeiros.

De acordo com Silva (2015), o processo de contrarreforma da previdência social tem relações diretas com o aprofundamento da crise estrutural do capital e, a partir da agudização desta, a autora identifica diversas tendências contemporâneas na cobertura previdenciária brasileira. Uma das mais tendências mais significativas constitui-se na *uniformização rebaixada* de direitos, a qual consolida-se pela homogeneização das regras de acesso à cobertura previdenciária dos regimes próprios de servidores civis com as do RGPS²⁵⁸. Assim, engendra-se um processo que reforça “a uniformização dos direitos entre os beneficiários do RGPS e os RPPS, mediante o rebaixamento de direitos e não pelo direito mais abrangente”. (SILVA, 2015, p.154). No decorrer da trajetória da contrarreforma das despesas, diversas foram as medidas que ensejaram a conformação gradual desta homogeneização rebaixada, processo este sempre permeado pela restrição do acesso e pela redução da magnitude e da dimensão dos benefícios para trabalhadores da iniciativa privada e servidores públicos civis²⁵⁹.

A etapa da contrarreforma promovida pelo governo FHC, no ano de 1998, restringiu sobremaneira o acesso à proteção previdenciária no âmbito do

²⁵⁷ Após uma série de manifestações da classe trabalhadora em repúdio a tal etapa da ofensiva, em 21 de março de 2017, o governo resultante do Golpe de Estado enviou ao Congresso uma emenda à PEC nº 287 de 2016 que visava retirar os servidores públicos estaduais e municipais deste momento da contrarreforma. Em realidade, tal ação *não* foi direcionada à proteção dos referidos servidores, mas sim aos seguintes objetivos: fragmentar a luta unificada da classe trabalhadora contra a ofensiva; transferir a cada unidade da federação e municípios a responsabilidade de impor medidas contrarreformistas a seus respectivos servidores; aliviar a pressão das bases eleitorais dos congressistas, com fins de facilitar que estes votem a favor de tal dramática proposta. Portanto, entende-se que tal mudança pontual *não* constitui-se em uma reversão da tendência abordada nesta dissertação em torno da *homogeneização rebaixada* da proteção previdenciária ofertada a trabalhadores da iniciativa privada e servidores públicos civis no Brasil.

²⁵⁸ Outras tendências citadas pela autora, são as seguintes: o distanciamento da concepção de seguridade social e fortalecimento da perspectiva do seguro social, especialmente por intermédio da proliferação de programas que estimulam a contribuição individualizada que possuem alíquotas de contribuição menores e direitos mais restritos, tais como o “microempreendedor individual” e o “donas de casa de baixa renda”; a previdência se converte no centro de acumulação dos rentistas e a expansão da “previdência privada” tem papel estratégico na acumulação do capital; a limitação da cobertura previdenciária em decorrência da condição estrutural do trabalho na contemporaneidade, com a proliferação dos vínculos “flexíveis” e informais; dentre outras. (SILVA, 2012).

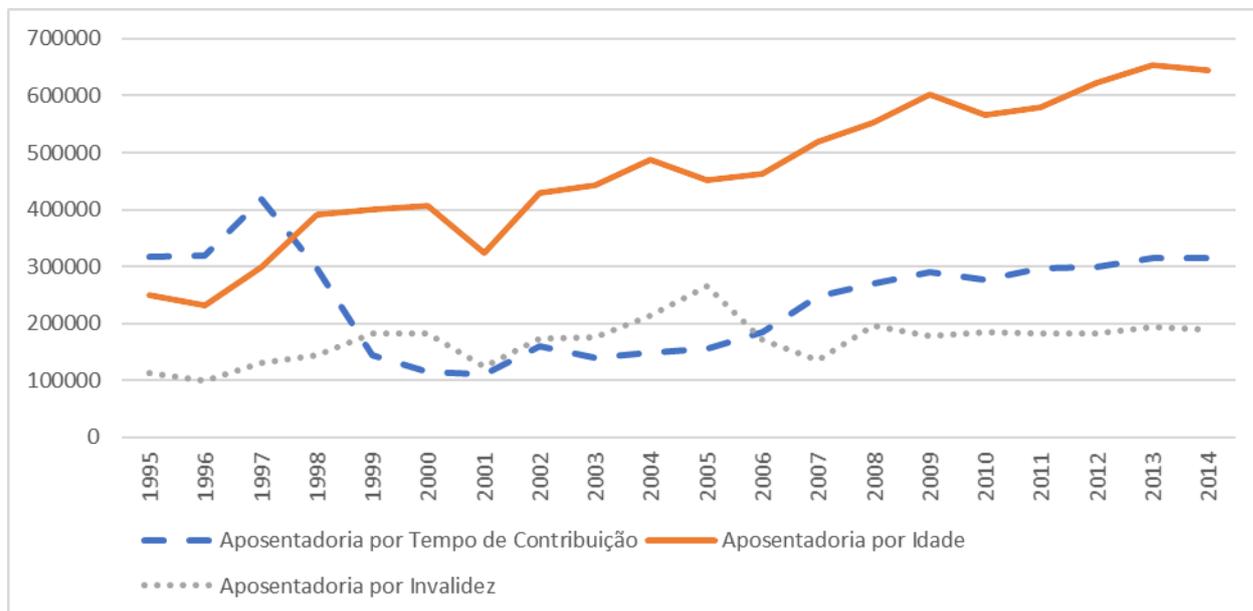
²⁵⁹ Não é possível abordar detalhadamente todas as medidas de cada etapa da contrarreforma aqui. Assim, serão destacadas apenas as principais das muitas mudanças promovidas ao longo do tempo e a dramaticidade da ofensiva que ocorre em 2017. Para uma análise da etapa de 1998, consultar Salvador (2003) e Behring (2008b); no próximo capítulo será feita uma abordagem mais aprofundada da etapa de 2003.

RGPS, a partir das seguintes ações: criação do famigerado fator previdenciário²⁶⁰, fórmula de cálculo que reduz drasticamente o valor das aposentadorias por tempo de contribuição, o que desincentivou o acesso a este benefício; criação de um salário máximo de contribuição, que significou a imposição de um teto para o valor máximo do benefício; transformação da aposentadoria por tempo de serviço em aposentadoria por tempo de contribuição, o que tornou as aposentadorias um direito diretamente vinculado à lógica do seguro contributivo, prejudicando o acesso por parte de segmentos de trabalhadores que não conseguem comprovar suas contribuições; adoção de uma lógica atuarial e financeira, conduzindo-se gradualmente ao modelo de capitalização; professores universitários deixaram de ter direito à aposentadoria especial; dentre outros. (SALVADOR, 2003; 2010c; BEHRING, 2008b).

Como efeito das mudanças da etapa de 1998 do processo de contrarreforma, Salvador (2003; 2010c) identifica a drástica redução na concessão das Aposentadorias por Tempo de Contribuição (ATC). O Gráfico 5 apresenta a trajetória das aposentadorias concedidas pelo INSS entre 1995 e 2014, segregando-se as aposentadorias por idade, por tempo de contribuição e por invalidez. Fica evidente que até 1997, as aposentadorias por tempo de contribuição eram predominantes no RGPS, comportamento este que se inverte já em 1998. As aposentadorias por tempo de contribuição seguem, então, uma tendência de queda até o ano de 2001, voltando a recuperar-se em 2002 e apresentando crescimento até 2014, porém, mantém desde 1998 patamares menores do que a aposentadoria por idade. Esta, por seu turno, apresenta trajetória de crescimento no período em análise, apesar de algumas oscilações. Observa-se, portanto, como as mudanças impostas em 1998 foram funcionais à restrição do acesso ao benefício da Aposentadoria por Tempo de Contribuição, a qual, conforme será observado mais adiante, está prestes a ser extinta como benefício previdenciário no Brasil.

²⁶⁰ Trata-se da regra imposta pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, haja vista o fato de o governo não ter conseguido, no âmbito da Emenda Constitucional nº 20 de 1998, impor uma idade mínima para o acesso à Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC): “Como falhou, em 1998, a tentativa de introduzir no texto constitucional a idade mínima como pré-requisito de concessão da ATC, o governo adotou outra estratégia. Em lugar de proibir a ATC em idades “precoces”, ela foi desincentivada por meio do ‘fator previdenciário’ (FP), que reduz o benefício do requerente com idade inferior a mínima desejável. Esta idade, inclusive, é alterada a cada ano, pois é definida com base na expectativa de vida do brasileiro, estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)”. (FAZIO, 2017, p. 712).

Gráfico 5
Trajetória das aposentadorias concedidas pelo INSS (1995 a 2014)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social, Suplemento histórico, 2014. Elaboração própria.

A etapa da contrarreforma executada pelo governo Lula da Silva, em 2003, foi particularmente funcional à restrição do acesso à cobertura previdenciária por parte dos servidores públicos civis, impondo, dentre outros: a obrigatoriedade de contribuição para inativos e pensionistas, idade mínima articulada a tempo de contribuição, tempo no serviço público e de exercício no cargo; fim do direito à integralidade do benefício; fim ao reajuste paritário entre inativos e ativos (GRANEMANN, 2006). Este foi um momento crucial no estabelecimento das condições que ensejaram a criação de fundos de pensão para os servidores públicos federais, fato que será problematizado no próximo capítulo.

A funcionalidade do governo Lula para o processo de contrarreforma também teve como objeto o ataque aos trabalhadores vinculados ao RGPS: em maio de 2010, em uma mobilização histórica dos aposentados deste país, conseguiu-se a aprovar, no Congresso Nacional, o fim do fator previdenciário, o que foi feito por meio do Projeto de Lei de Conversão (PLC) nº 2, de 2010. No entanto, Lula *vetou* o dispositivo que derrubava a famigerada fórmula²⁶¹.

²⁶¹ Trata-se da Medida Provisória nº 475, de 23 de dezembro de 2009, a qual foi convertida na Lei nº 12.254, de 15 de junho de 2010. A referida MP, originalmente, tratava do reajuste a ser dado aos aposentados no ano de 2010. Com a tramitação da medida no Congresso, aprovou-se o fim do fator. O art. 5º do PLC nº 2/2010 previa a inserção, no art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, a qual dispõe sobre o plano de benefícios do RGPS, de um novo parágrafo com a seguinte redação: "A

O período contrarreformista no qual operou o governo Dilma Rousseff foi permeado por passos importantes no processo de homogeneização rebaixada entre servidores públicos civis e trabalhadores vinculados ao RGPS: restringiu-se o acesso ao benefício da pensão por morte para ambos os segmentos, condicionando a duração do benefício à idade do cônjuge e estabelecendo carência de 18 contribuições²⁶². No caso específico do RGPS, houve restrições ao acesso ao benefício do auxílio doença, ao auxílio-reclusão e à aposentadoria por invalidez. Durante este governo, sob condições políticas distintas daquelas do governo Lula, também ocorreu a aprovação do fim do fator previdenciário pelo parlamento, por meio do Projeto de Lei de Conversão nº 4, de 2015, o qual foi vetado pelo Executivo. Porém, o governo baixou a Medida Provisória nº 676, de 17 de junho de 2015, a qual foi convertida na Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015, estabelecendo como alternativa ao fator previdenciário uma fórmula de cálculo que garante o acesso ao benefício integral para a Aposentadoria por Tempo de Contribuição por meio do número de pontos alcançado a partir da soma da idade e do tempo de contribuição do segurado, trata-se da fórmula 85/95. O problema desta fórmula constitui-se na imposição de um majoramento progressivo do valor das somas a partir de 2018, estendendo-se até 2026, o que tende a tornar este modelo menos interessante no médio prazo.

Nos tempos recentes, por meio da Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016, o Estado brasileiro encaminhou ao Congresso Nacional uma proposição que visa promover drásticas e cruéis alterações nas regras de acesso aos benefícios previdenciários, as quais, se aprovadas – e a conjuntura política não permite que se seja otimista a ponto de achar que não serão²⁶³ - caracterizarão esta

partir de 1º de janeiro de 2011, o fator previdenciário não será mais aplicado ao cálculo do salário de benefício”. Lula, no entanto, vetou o dispositivo sob o argumento de que o dispositivo não indicava a correspondente: “fonte de custeio total para o aumento de despesa gerado pela extinção do fator previdenciário”, conforme a Mensagem nº 303, de 15 de junho de 2010. Traduzindo: faltou vontade política.

²⁶² O governo também tentou reduzir o benefício para o valor de 50% daquele que o segurado faria jus na data de seu falecimento, mas tal proposição não foi aprovada pelo Congresso Nacional.

²⁶³ O texto contrarreformista foi originalmente apresentado em 05/12/2016 e tramitou de modo incrivelmente ligeiro pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, sendo que o parecer do relator foi aprovado em 14/12/2016. Em 09/02/2017, no começo do ano legislativo, instaurou-se, na Câmara, uma Comissão Especial destinada a proferir parecer à famigerada PEC nº 287 de 2016. Durante todo o mês de março de 2017 diversas audiências públicas foram realizadas na referida comissão, nas quais ficaram evidenciadas a fragilidade dos argumentos legitimadores desta etapa da ofensiva. Até a data final de entrega deste trabalho, os trabalhos da referida Comissão ainda não haviam terminado e o repúdio popular a tal ofensiva, que também se estende aos direitos do trabalho, é de grandes proporções.

etapa da contrarreforma como o ataque mais ferrenho e impiedoso sofrido pelo sistema de proteção social estruturado no Brasil pela Constituição Federal de 1988 ao longo destas quase três décadas de ofensiva conservadora.

O elemento central desta etapa da ofensiva constitui-se na efetiva materialização do processo de *homogenização generalizada e rebaixada* da proteção previdenciária no Brasil - conforme a tendência identificada por Silva (2015) -, o qual restringe diretamente as condições de acesso dos seguintes setores da classe trabalhadora: aqueles que atuam na iniciativa privada; autônomos; servidores públicos civis de todas as esferas; trabalhadores rurais; deficientes; idosos de baixa renda; professores do magistério que atuam na educação básica; trabalhadores que atuam em atividades insalubres. Os únicos segmentos que estão conveniente e deliberadamente excluídos desta etapa destruidora da contrarreforma são os militares das Forças Armadas, os policiais militares e os bombeiros²⁶⁴.

No que diz respeito à *restrição das regras de acesso aos benefícios*, propõe-se o estabelecimento do requisito de 65 anos²⁶⁵ de idade mínima combinado com 25 anos de contribuição, decretando-se o fim da Aposentadoria por Tempo de Contribuição. Adicionalmente, pretende-se estabelecer um mecanismo automático de aumento contínuo da idade mínima para a aposentadoria, de maneira que, à medida que a expectativa de sobrevida aos 65 anos elevar-se em um inteiro, os contrarreformistas propõem um aumento de, ao menos, um ano na idade mínima.

No que tange à *magnitude dos benefícios*, propõe-se a imposição de uma nova fórmula de cálculo, para homens e mulheres, a qual baseia-se em 51% da média dos salários de contribuição e remunerações de *todo o período contributivo*, com acréscimo de 1% para cada ano de contribuição, até o limite de 100%²⁶⁶. Quatro aspectos gerais merecem ser destacados desta proposta. Inicialmente, a

²⁶⁴ Quando do encaminhamento da PEC nº 287/2016 ao Congresso Nacional, os bombeiros e policiais militares estavam incluídos, porém, o governo encaminhou uma retificação que promoveu a retirada destes setores da proposta.

²⁶⁵ No âmbito das contrarreformas implantadas nos sistemas de proteção de diversos países europeus, Boschetti (2012) identifica que diversos países, cada um com suas regras específicas, já estabeleceram a idade mínima para a aposentadoria aos 65 anos, tais como: Alemanha; Bélgica; Chipre; Dinamarca; Espanha; Finlândia; Grécia; Hungria; Países Baixos; Portugal. Outros países, como Islândia e Noruega, têm como idade mínima 67 anos: Islândia, Noruega. No caso do Reino Unido, a idade mínima de aposentadoria para homens e mulheres será de 68 anos a partir 2046.

²⁶⁶ De acordo com os estudos de Fazio (2016), esta nova metodologia de cálculo acarretará em uma perda de, em média, 19% do valor inicial do benefício daqueles que conseguirem se aposentar. O autor também aponta como o conjunto das medidas que formam esta etapa da ofensiva terá como efeito imediato e expressivo a redução do número de benefícios concedidos. (FAZIO, 2016).

equiparação entre homens e mulheres é uma ofensa às trabalhadoras brasileiras à medida que ignora a posição da mulher nesta sociedade e as suas duplas e triplas jornadas, bem como parece desconsiderar a desigualdade de gênero existente no mercado de trabalho brasileiro, tanto em níveis salariais quanto em qualidade do nível da ocupação. Em segundo lugar, a proposição de que a fórmula de apuração do benefício tenha como base de cálculo a média dos salários de contribuição referentes a *todo o período contributivo*, em detrimento dos melhores salários, terá o efeito direto de rebaixar a dimensão do benefício, haja vista que os trabalhadores tendem a ganhar menos nos anos iniciais da vida laborativa.

Além desses aspectos, o outro efeito devastador desta proposta é que para que o trabalhador alcance 100% da *média* dos salários percebidos, ou seja, o benefício “integral”, terá que passar *49 anos contribuindo*, o que significa dizer que, para se aposentar aos 65 anos, terá que ter começado a trabalhar aos *16 anos* e contribuir *ininterruptamente*. Ora, já foi observado anteriormente nesta pesquisa que a formação do mercado de trabalho em uma sociedade (não) salarial como a brasileira caracteriza-se pelo predomínio de relações de trabalho essencialmente informais, precárias e de alta rotatividade. Em tempos de reestruturação produtiva executada pelo capital diante de sua crise e da conseqüente proliferação de relações de trabalho informais, conforma-se uma conjuntura extremamente difícil para que os trabalhadores consigam manter vínculos empregatícios formais e contribuições estáveis (SILVA, 2012).

Desta feita, verifica-se que esta regra é *completamente incompatível com a condição estrutural do mercado de trabalho brasileiro*. Além disso, sob os marcos das novas formas de gestão do trabalho, por meio das quais imprime-se uma intensificação do ritmo produtivo dentro do mesmo período de trabalho (ANTUNES, 2005), é inconcebível que exija-se do trabalhador o período mínimo de 49 anos de trabalho intenso para que possa se aposentar com proventos integrais. O único elemento que se pode depreender desta conjuntura caso esta regra seja aprovada é que o trabalhador brasileiro, submetido a condição e ritmo extenuantes de trabalho, está destinado a morrer trabalhando, isto é, antes que atinja às duras regras exigidas para se aposentar.

Em linhas gerais, tendo em vista a submissão das mulheres às mesmas regras do que os homens; a condição estrutural do mercado de trabalho no Brasil, a qual é agudizada pela reestruturação produtiva; bem como o intenso ritmo

de trabalho ao qual os trabalhadores estão submetidos na cena contemporânea, infere-se que a referida proposição pode ser resumida da seguinte maneira: tem-se o direito de *contribuir* para a Previdência, mas não o de *se aposentar*.

Muitas outras regras restritivas são propostas pelo governo ilegítimo: vedação do acúmulo de benefícios de aposentadorias e/ou pensões; fim da “Aposentadoria por Invalidez” e criação da “aposentadoria por incapacidade permanente ao trabalho”, estabelecendo-se regras rígidas de enquadramento; restrição do acesso às pensões por morte, com estabelecimento do valor em 50% do benefício a que faria jus o segurado na data do óbito, acrescido de 10% por dependente, limitado a 100%, o que já havia sido tentado pelo governo Dilma Rousseff em 2015; exigência de contribuições para o trabalhador rural, segmento este que, como observado na primeira parte deste trabalho, esteve historicamente excluído da proteção previdenciária no Brasil e cuja inserção como segurado especial na Constituição Federal de 1988 foi uma verdadeira conquista; dentre outras.

As alterações específicas do regime próprio dos servidores públicos civis encaminham-se na *convergência rebaixada* com o RGPS: a aposentadoria compulsória passa a ser efetivamente aos 75 anos, suprimindo-se a possibilidade de acessá-la aos 70 anos com proventos proporcionais; a aposentadoria voluntária passa a ter as mesmas regras do cálculo do RGPS, sem distinção de gêneros, consolidando a equiparação entre os regimes; restrição de benefícios aos servidores que atuam em condições insalubres, devendo o caráter nocivo da ocupação ser “efetivamente” comprovado por meio de perícia, sem especificidades a ocupações específicas; equiparação do limite máximo do RGPS aos servidores públicos de todas as esferas; imposição de obrigatoriedade de criação de regime de “previdência complementar”, sem necessidade de que este seja operado por entidades fechadas de previdência complementar de “natureza pública”, o que enseja a possibilidade de os regimes de “previdência privada” dos servidores de estados e municípios serem geridos por fundos de pensão já existentes, sem que o ente federativo precise criar um.

Trata-se, portanto, de um momento efetivamente dramático da contrarreforma, o qual restringe e rebaixa em proporções gigantescas as condições de acesso à cobertura previdenciária de praticamente todos os setores da classe trabalhadora brasileira e coloca em xeque o sistema de proteção social estruturado

na Constituição Federal de 1988, o qual, como se viu na primeira parte desta dissertação, foi produto de longas e duras lutas dos trabalhadores deste país ao largo do século XX.

Nessas condições, se faz necessário a consideração de um último aspecto em toda esta conjuntura acerca da contrarreforma das condições de acesso à proteção previdenciária no Brasil. Este processo que restringe drasticamente o acesso à proteção previdenciária por milhões de trabalhadores é posto em marcha a partir da difusão de *argumentos legitimadores* por parte dos órgãos estatais e de prepostos do grande capital, tais como periódicos burgueses de grande circulação, organismos internacionais, operadores da “previdência privada”, dentre muitos outros (GRANEMANN, 2006).

Dois argumentos gerais, os quais articulam-se entre si, tendem a aparecer como legitimadores da “necessidade” de imposição de restrições nas regras de acesso à cobertura previdenciária: o primeiro aspecto é a retórica a respeito da existência de um resultado *deficitário* entre as receitas e despesas do sistema; o segundo argumento diz respeito às perspectivas de *envelhecimento populacional*, as quais estariam delineando, para o futuro, um magnífico “caos” na capacidade dos regimes públicos de repartição de pagar benefícios a uma crescente massa de trabalhadores aposentados. (GRANEMANN, 2006; BEHRING, 2008b). Como legitimadores das contrarreformas dos regimes públicos, estes argumentos são, em última instância, funcionais à proliferação da “previdência privada”. (GRANEMANN, 2006).

Uma ampla gama de estudos críticos já foram feitos a respeito do argumento da existência de um suposto *déficit* entre as receitas e despesas da Previdência Social, o qual é facilmente desconstruído a partir da análise da Seguridade Social como um sistema que integra as políticas de previdência, saúde e assistência social e cujo financiamento baseia-se no princípio da diversidade das fontes de custeio, tal como o fazem a Anfip (2016), Boschetti e Salvador (2006), Gentil (2006), Salvador (2010c), dentre outros. Nesta perspectiva, recentemente, a Anfip (2016) identificou que, mesmo na conjuntura econômica adversa dos últimos

anos, a Seguridade manteve resultado superavitário nos anos de 2013 a 2015, como nos anos anteriores²⁶⁷.

No que diz respeito ao envelhecimento populacional, trata-se de argumento explicitamente utilizado pelo governo federal nas exposições de motivos que subsidiaram as propostas legislativas em diversos momentos da contrarreforma: na exposição de motivos da PEC nº 40, de 2003, encaminhada pelo governo Lula ao Congresso Nacional; no Projeto de Lei nº 1992 de 2007, por meio do qual encaminhou-se a proposta de criação de fundos de pensão para os servidores públicos federais civis; mais recentemente, na já mencionada PEC nº 287 de 2016, encaminhada pelo governo ilegítimo de Michel Temer. Nestes documentos, o argumento demográfico é exposto a partir da apresentação de pirâmides, gráficos e outras espécies ilustrativas que, em variadas combinações de cores, apresentam, como dado natural da realidade, uma suposta tendência ascendente da expectativa de vida dos brasileiros.

Neste sentido, o Banco Mundial (1994) é um importante centro promotor da argumentação de que o envelhecimento populacional constitui-se em uma ameaça aos sistemas de repartição e difunde esta concepção a partir de inúmeras publicações, sendo a mais significativa delas o já mencionado documento *Envejecimiento sin Crisis*, publicado em 1994 (BANCO MUNDIAL, 1994; GRANEMANN, 2006; SILVA, 2015). Especificamente no caso do Brasil, tal agência burguesa publicou, no ano de 2011, uma coletânea de artigos a respeito da tendência supostamente inevitável de envelhecimento populacional dos brasileiros e da “urgente” necessidade de reestruturar os regimes públicos de previdência, a fim de garantir o pagamento de benefícios no futuro (WORLD BANK, 2011).

Assim, o Banco Mundial (2011) identifica que mudanças demográficas estão levando o Brasil a transformações socioeconômicas profundas, pois segundo sua projeção, a população idosa, que representava 11% da população economicamente ativa no ano de 2005, atingirá a proporção de 49% no ano de 2050, enquanto a população em idade escolar, que correspondia a 50% da população economicamente ativa em 2005, cairá para 29% em 2050, engendrando

²⁶⁷ “a capacidade do orçamento da Seguridade Social manter-se superavitário depois de três anos de baixo crescimento econômico e ainda assim assegurar o crescimento real do salário mínimo é surpreendente”. (ANFIP, 2016, p. 88).

uma “pressão fiscal” no financiamento público de benefícios sociais e serviços de saúde, no mesmo passo em que acarretará reduções substanciais nas pressões fiscais para o financiamento da política educacional. O “preocupante” diagnóstico do Banco é de que as tendências demográficas se tornarão uma “obstrução à sustentabilidade fiscal” e podem impactar negativamente a existência do arcabouço de proteção social em vigor. Neste sentido, o banco é explícito: “quanto mais uma reforma [sic!] é adiada, maior será a sua necessidade e mais drástica precisará ser”²⁶⁸. (WORLD BANK, 2011, p. 2; tradução própria).

Sob tal conjuntura, o Banco Mundial (2011) entende que os impactos sociais gerados pelo sistema de previdência público brasileiro foram acompanhados de um “alto custo” e que se não forem adotadas *mudanças substanciais e urgentes*, a população em envelhecimento causará um forte impacto nos patamares de pobreza de “outros grupos vulneráveis”. Assim, o banco ataca os supostos “baixos limites de idade” e a existência da possibilidade de acesso ao benefício de aposentadoria sem um patamar mínimo de idade, constituindo este, em sua perspectiva, um processo em que a população “se aposenta cedo”. Desta maneira, o banco acredita que o sistema de previdência deveria, o mais rápido possível, tornar-se “mais eficiente”, principalmente restringindo as supostas aposentadorias “precoces”, e *estabelecendo uma vinculação entre as idades mínimas para aposentadoria e o crescimento da expectativa de vida*, de maneira a gerar impactos positivos na *oferta de força de trabalho* e reduzir os “custos fiscais do envelhecimento”. (WORLD BANK, 2011).

Em linhas gerais, em que pese a existência de variadas publicações “científicas” e governamentais que aventam o discurso referente ao envelhecimento populacional como argumento legitimador das contrarreformas previdenciárias, verifica-se a existência de escassez de estudos que se proponham a analisar tal argumento contrarreformista a partir de uma perspectiva de totalidade da realidade social, à exceção da colocação de Granemann (2006, p. 116), no sentido de que a elevação da expectativa de vida em vários quadrantes do planeta “mais do que dobrou ao longo do século XX [...] e não pode sequer ser aceitável que a discussão do envelhecimento seja posta nestes termos quando este é um feito civilizador infinitamente superior a outras decantadas conquistas dos homens”.

²⁶⁸ No original: “The longer a reform is postponed, the greater the need for it and the more drastic it will need to be”. (WORLD BANK, 2011, p. 2).

Diante disso, entende-se que o argumento do envelhecimento populacional merece uma aproximação crítica à luz da perspectiva da totalidade do ser social, com fins de que se problematize a questão relativa à *longevidade da massa trabalhadora* nos marcos das condições sob as quais se dá a produção de riqueza no modo de produção capitalista.

Sob esta conjuntura, já foi observado anteriormente neste trabalho que a produção e a reprodução da riqueza na sociabilidade burguesa está assentada na *exploração da força de trabalho*, a qual baseia-se fundamentalmente na apropriação do trabalho não-pago pelo capital. É, portanto, sob tais condições de exploração que Marx (1983) identifica que “o capital não se importa com a *duração de vida da força de trabalho*. O que interessa a ele, pura e simplesmente, é um maximum de força de trabalho que em uma jornada de trabalho poderá ser feita fluir” (MARX, 1983, p. 212; grifos adicionados).

A partir disso, resta evidente que, em um sistema onde o trabalho submete-se ao capital, o prolongamento da jornada laboral sobrepõe-se a qualquer perspectiva de prolongamento de vida, pois gera uma *atrofia da força de trabalho*, a qual “prolonga o tempo de produção do trabalhador num prazo determinado mediante o encurtamento de seu tempo de vida”. (MARX, 1983, p. 212).

Destes fatos, é possível inferir a seguinte circunstância: *a essência exploratória do capitalismo sempre se constituiu em uma ameaça a qualquer possibilidade de o trabalhador adquirir uma longevidade ao longo de sua vida*, haja vista que a força de trabalho “é roubada de suas condições normais, morais e físicas, de desenvolvimento e atividade”. (MARX, 1983, p. 212). Assim sendo, tem-se que as condições estruturais da exploração no modo de produção capitalista são essencialmente *adversas* ao prolongamento do tempo de vida do trabalhador.

Neste sentido, entende-se que o fato de a classe trabalhadora, ter conseguido, ao longo do tempo, alcançar um *prolongamento de sua vida*, não foi um elemento movido por “forças naturais ocultas”, mas sim, *produto de uma construção social*, de lutas por melhores condições de vida e trabalho pois, conforme afirma Paiva (2014, p. 34), “no âmbito das sociedades de modo de produção capitalista, a velhice é também uma produção social”. (PAIVA, 2014, p. 34). Sendo assim, nos marcos de sua subsunção ao capital, o prolongamento da vida constituiu-se em uma importante *conquista* da classe trabalhadora.

Desta feita, não considera-se concebível a apresentação de *projeções* gráficas acerca do envelhecimento populacional com fins de legitimar a contrarreforma dos direitos previdenciários, pois tais ilustrações não consideram as relações sociais como condicionantes do processo de envelhecimento humano à luz da sociabilidade burguesa, isto é, estas projeções não consideram “a velhice, experimentada pela ‘espécie’ que necessita vender a sua força de trabalho para sobreviver” (PAIVA, 2014, p. 37).

Ao fim e ao cabo, as projeções contrarreformistas engendram uma mistificação do processo de envelhecimento da classe trabalhadora no sistema do capital, pois,

“[...] chegar aos 80 anos é um privilégio que está vetado a várias populações no contexto mundial. A desigualdade social que marca substantivamente a vida de milhões e milhões de indivíduos de todas as idades, protagonizando uma situação quase irreversível de não realização das suas necessidades básicas e potencialidades humanas – objetivas e subjetivas – ao longo de todo o curso de vida, não será menos incidente na velhice [...]. Não há, portanto, motivos razoáveis para se defender uma mística da velhice ou mesmo um envelhecimento transcendental, porque o indivíduo que envelhece não está alijado de sua história de vida enquanto ser social [...]”. (PAIVA, 2014, p. 27).

À luz desta argumentação, é possível conceber, como inferência preliminar, que a construção dos sistemas de proteção social e a estruturação da sociedade salarial (CASTEL, 1998) em países capitalistas centrais pode ter sido uma circunstância importante nos marcos das determinações que possibilitaram o aumento da longevidade e o prolongamento da vida da classe trabalhadora em diversos países ao longo do tempo, inclusive no Brasil, especialmente no decorrer do século XX, à medida que “na Europa, países precursores da proteção social como a Alemanha e a Inglaterra, desde 2005, apresentam respectivamente 25,1% e 21,2% de população envelhecida”. (PAIVA, 2014, p. 26).

Ocorre que as condições contemporâneas de exploração do trabalho, nas quais a classe trabalhadora está imensamente subjugada a intensos e extenuantes graus de exploração, bem como o próprio contexto da contrarreforma dos sistemas de proteção social (ANTUNES, 2005; SILVA, 2012; BOSCHETTI, 2016), *não* permitem inferir que as *projeções* feitas pelos prepostos do capital acerca

do aumento da expectativa de vida da população tendem a se consolidar no prolongamento da vida da classe trabalhadora no decorrer das próximas décadas do século XXI.

Em última instância, propõe-se, aqui, que a crítica ao argumento do envelhecimento populacional, tão utilizado pelos contrarreformistas da previdência social na atualidade, merece ter como epicentro a precária e extenuante condição do trabalho nos marcos das condições contemporâneas da acumulação do capital. Não há espaço para aprofundar esta argumentação aqui, mas estudos recentes, como o de Paiva (2014), podem constituir-se em referenciais teóricos para a crítica ao argumento do envelhecimento populacional na perspectiva da totalidade do ser social²⁶⁹.

Ante toda a fundamentação teórica realizada nesta seção, fica evidenciado que a contrarreforma das despesas dos regimes públicos de previdência constitui-se em um processo funcional à acumulação capitalista, no centro e na periferia do sistema, pelos seguintes motivos: restringe os recursos do fundo público direcionados à reprodução da classe trabalhadora e libera recursos a serem aplicados na reprodução do capital; disponibiliza contingentes da classe trabalhadora à crescente subsunção ao capital; estimula a criação de novos nichos da acumulação, especialmente a “previdência privada” (GRANEMANN, 2006; FONTES, 2010; BOSCHETTI, 2016). Viu-se que, no Brasil, a contrarreforma das despesas com a proteção previdenciária é um processo em marcha desde, pelo menos, meados da década de 1990, o qual atinge praticamente todos os segmentos da classe trabalhadora e cujo caráter reacionário se intensifica à medida que também se agudiza a crise do capital. Em última instância, o rebaixamento da abrangência dos regimes públicos de previdência social de trabalhadores e servidores públicos civis é condição necessária para a proliferação de produtos financeiros como a “previdência privada” e esta dinâmica pode ser claramente observada à luz das condições que engendraram a criação de fundos de pensão para servidores públicos federais, conforme será observado no próximo capítulo.

²⁶⁹ O estudo de Paiva (2014) reivindica a compreensão das determinações constitutivas do envelhecimento populacional à luz da perspectiva da totalidade do ser social. A autora identifica que os estudos de assistentes sociais, na área da Gerontologia Social, direcionados à apreensão das questões relacionadas ao envelhecimento da classe trabalhadora, tendem a reivindicar a epistemologia, em detrimento da perspectiva da totalidade do ser social.

CAPÍTULO 5

A EXPANSÃO DA “PREVIDÊNCIA PRIVADA” NO BRASIL

Este capítulo está direcionado à abordagem da trajetória da expansão da “previdência privada” no Brasil, especificamente dos fundos de pensão. A abordagem será feita, em um primeiro momento, a partir de uma perspectiva geral e histórica a respeito da expansão progressiva das reservas monetárias desses investidores institucionais no país. Em um segundo momento, abordar-se-á as particularidades de um fundo de pensão específico: o dos servidores públicos federais, cuja construção das bases de criação remete à própria trajetória do movimento de contrarreforma dos regimes públicos de previdência social no Brasil.

5.1 A proliferação monetária dos fundos de pensão no Brasil

Já foi observado que os fundos de pensão são operadores centrais da mundialização financeira e, nesta perspectiva, agentes fundamentais para a reprodução do capital portador de juros e das formas assumidas pelo capital fictício no capitalismo contemporâneo. A peculiaridade fundamental destes investidores institucionais diz respeito ao fato de, sob a máscara da proteção previdenciária, operacionalizarem uma *mercadoria* típica dos tempos mundializados.

Na concepção de Granemann (2012), no contexto do enfrentamento da crise estrutural do capital que se iniciou na década de 1970, os fundos de pensão aparecem como uma *nova mercadoria* que possui sentido econômico e político à medida que adquire “a capacidade de enredar os trabalhadores na renúncia de partes de seu trabalho necessário em favor do capital; na aceitação cordata e irremediável de que uma parte do salário pode ser transformada em dinheiro”. (GRANNEMAN, 2012, p. 246). Os fundos de pensão constituem-se, assim, em “capitais disfarçados de previdência” que mascaram transferências de trabalho excedente e, principalmente, trabalho necessário ao capital (GRANEMANN, 2011).

Ao captar pequenas parcelas mensais do trabalho necessário de segmentos da classe trabalhadora, estes fundos são capazes de formar grandes massas monetárias, as quais os convertem em poderosos agentes dos mercados onde proliferam as diversas formas que o capital fictício pode assumir. A dinâmica

que rege o *poder* de tais agentes que controlam as enormes massas monetárias formadas a partir de pequenas contribuições é descrita por Marx (1985b, p. 303; grifos adicionados) da seguinte maneira: “pequenas somas, cada uma por si incapaz de atuar como capital monetário, são unificadas em grandes massas e constituem assim um *poder monetário*”.

Ao abordar os mecanismos da mundialização financeira, Chesnais (2005) destaca que a *acumulação financeira* relaciona-se com a grande capacidade que os investidores institucionais detêm de *centralizar* massas monetárias formadas por lucros não reinvestidos e de rendas não consumidas das famílias com fins de valorizá-las sob a forma de aplicação em ativos financeiros. No que tange especificamente aos fundos de pensão, este autor afirma que “trata-se então de instituições que centralizam, no quadro de regimes privados de previdência de empresas, uma forma de poupança cujas rendas salariais (no sentido amplo) representam a fonte inicial”. (CHESNAIS, 2005, p. 51).

Nessa mesma linha, Sauviat (2005) aponta que as reservas financeiras dos fundos de pensão possuem uma dinâmica de formação muito peculiar, proveniente das contribuições salariais, patronais e dos *rendimentos obtidos pelas aplicações* destes investidores institucionais, o que significa dizer que estes produtos financeiros se propõem a oferecer “benefícios previdenciários” cuja dimensão e magnitude tendem a depender fundamentalmente da dinâmica dos mercados financeiros. O elemento primordial desta dinâmica encontra-se no regime financeiro da capitalização, o qual, conforme já foi abordado, concebe os benefícios que os fundos de pensão se propõem a pagar como variáveis dependentes da rentabilidade que as aplicações das massas monetárias centralizadas são capazes de gerar. Sob os marcos da potencialização do desenvolvimento das formas assumidas pelo capital fictício e o aparecimento de sucessivas crises financeiras, esta dinâmica impõe inúmeros riscos aos trabalhadores que se submetem a estes produtos financeiros:

O mundo mágico da capitalização transforma-se, então, num pesadelo. Quando as [aposentadorias] dependem de dividendos e de mais-valias resultantes de transações bolsistas, a derrocada das cotações pode significar uma velhice de grandes privações, e até de miséria, para dezenas de milhões de assalariados na [aposentadoria], sendo que uma parte deles deve

pôr-se de novo à procura de emprego. Foi o caso dos Estados Unidos, em 2008. (CHESNAIS, 2012, p. 54).

A partir dessas considerações, é possível conceber que a dinâmica de funcionamento dos fundos de pensão nada tem que ver em prover proteção previdenciária aos trabalhadores que a eles se submetem, pois sua finalidade precípua consiste na centralização, a partir do trabalho necessário, de massas monetárias que devem ser submetidas à reprodução do capital portador de juros e à potencialização do desenvolvimento das formas assumidas pelo capital fictício no âmbito dos mercados financeiros (CHESNAIS, 2005; SAUVIAT, 2005; GRANEMANN, 2006). Estabelecido este aspecto inerente a esta espécie de investidor institucional, cabe abordar como estes “capitais disfarçados de previdência” proliferaram no Brasil.

A trajetória dos fundos de pensão no Brasil deve ser observada a partir de duas etapas: inicialmente, a partir da primeira fase de sua regulamentação, a qual ocorreu durante a década de 1970, nos marcos dos primórdios da inserção do Brasil no processo de mundialização do capital; a segunda, que teve início em meados da década de 1990 e perdura até a atualidade, a qual é demarcada pela macroeconomia do Plano Real e pelo processo de contrarreforma dos regimes públicos de previdência social de trabalhadores do setor privado e servidores civis instituídos no âmbito da Constituição Federal de 1988.

No que diz respeito ao primeiro período, trata-se da fase em que foram formalmente estruturados os *sistemas particulares de proteção social* no âmbito de grandes empresas multinacionais e estatais, tal como observado por Mota (2015). Desta maneira, a expansão dos regimes de proteção social próprios das grandes empresas é analisada pela referida autora como um processo permeado pela difusão da “pedagogia da assistência empresarial”, especialmente a partir da década de 1970. Além da emergência desse novo perfil de seguridade social no país, a autora observa também “um outro padrão de desigualdade social, materializado na figura do *cidadão-trabalhador* do grande capital que, por isso mesmo, pode consumir serviços diferenciados”²⁷⁰. (MOTA, 2015, p. 193; grifos no original).

²⁷⁰ Tal dinâmica de abordagem a respeito do *cidadão-trabalhador do grande capital*, bem como a mencionada *pedagogia da assistência empresarial*, é bastante pertinente para compreensão de como a “previdência privada” é frequentemente apresentada pelo capital – e muitas vezes assimilada pelos trabalhadores abrangidos – como uma suposta política de recursos humanos da grande empresa

De acordo com Mota (2015), a outra dimensão desse contexto de oferta de serviços de seguridade por parte das empresas a seus empregados é, que, se por um lado se produz o *cidadão-trabalhador do grande capital*; por outro, multiplica-se a figura do *cidadão-pobre*, pois aos trabalhadores desorganizados restam os precários serviços públicos. Há, assim, uma heterogeneidade nas demandas das classes subalternas, pois,

Dessa forma, os trabalhadores melhor remunerados pelo grande capital, ou pelas empresas estatais, passam a compor o novo mercado da seguridade privada, enquanto os trabalhadores precarizados lutam por serviços assistenciais não contributivos, de responsabilidade dos governos municipais e das instituições filantrópicas. Em termos genéricos, contudo, ambas as frações de classe reivindicam a mesma coisa. (MOTA, 2015, p. 195).

Ainda segundo Mota (2015), o novo perfil de seguridade social brasileira baseado na oferta de serviços pelas grandes empresas a seus trabalhadores deve ser compreendido no contexto da década de 1980, o qual remete a como os serviços de seguridade e a produtividade do trabalho se enquadram na empresa capitalista em uma realidade sócio-política conformada pelos seguintes aspectos, dentre outros: injunções econômicas do capital internacional; diversidade da formação dos segmentos assalariados; desvalorização da força de trabalho, rebaixamento de salários e ameaça de desemprego. No entanto, a autora em tela deixa claro que a oferta dos serviços de seguridade pelas grandes empresas não se refere a uma iniciativa autônoma com vistas a suprir as fragilidades das políticas sociais públicas:

[...] na realidade, a empresa constrói um *novo modo de socialização de custos da reprodução da força de trabalho*, deslocando parte dos fundos públicos da esfera coletiva para o âmbito privado, sob as loas das parcerias entre o setor público e o setor privado, tão caras ao pensamento liberal. (MOTA, 2015, p. 196; grifos adicionados).

para com seu empregado, constituindo-se, assim, em um *diferencial* de determinado vínculo empregatício. Ao fim e ao cabo, com a difusão de tais concepções, oculta-se o interesse dos empregadores nas grandes massas monetárias a serem mobilizadas pelos “planos de previdência” que oferecem a seus trabalhadores.

Em linhas gerais, com a ampliação da oferta de serviços de seguridade próprios ao trabalhador da grande empresa, as necessidades do trabalhador passam a ser deslocadas da esfera pública para a privada e se restringem a determinadas categorias de trabalhadores. Este movimento produz as seguintes implicações na política de seguridade: negação do papel intermediador do Estado no consumo coletivo; os trabalhadores da grande empresa contribuem duplamente para a seguridade (serviços ofertados pela empresa e serviços prestados pelo Estado); afirmação da universalidade mediada pelo mercado; ampliação do consumo individual em oposição ao consumo coletivo. (MOTA, 2015).

No caso específico dos sistemas privados de previdência, Mota (2015) cita os fundos de pensão como mecanismos por meio dos quais os trabalhadores financiam o próprio capital, resultando em uma

[...] capitalização da seguridade financiada pelos trabalhadores, os quais passam a financiar o próprio capital, por meio dos sistemas privados de saúde e previdência, de que são exemplos os fundos de pensão. A rigor, é uma estratégia de remercantilização da força de trabalho e um direcionamento imprimido pelo capital às conquistas do trabalhador, no tocante à reprodução ampliada da sua força de trabalho; [...]. (MOTA, 2015, pp. 199-2000).

É, pois, sob os marcos da expansão do que Mota (2015) denomina “sistemas particulares de proteção social”, entre fins da década de 1960 e começo da década de 1970, que deve ser compreendida a estruturação formal daqueles que hoje são os três maiores fundos de pensão do Brasil.

Conforme já foi explicitado no Capítulo 2 desta dissertação, em 1966 houve a incorporação dos IAPs ao INPS e, neste sentido, já em 1967, houve a criação da Caixa de Previdência dos Empregados do Banco do Brasil – CAPRE, a qual foi autorizada a receber trabalhadores que até então estavam vinculados ao IAP dos Bancários (IAPB), constituindo-se, assim, para os trabalhadores do referido banco, um mecanismo “particular”²⁷¹ de complementação da cobertura previdenciária ofertada pelo regime público, conformando o marco inaugural daquele

²⁷¹ Historicamente, os trabalhadores do Banco do Brasil tiveram múltiplos instrumentos “próprios” de proteção social, os quais remetem ao começo do século XX. Os exemplos são muitos: a Caixa Montepio dos Funcionários do Banco da República do Brasil (1904); o Fundo de Beneficência dos Funcionários do Banco do Brasil (1923); a Caixa de Pecúlios do Banco do Brasil (1926); o Serviço Médico do Banco do Brasil (1930); a Caixa de Empréstimos aos Funcionários do Banco do Brasil (1934); a Caixa de Assistência dos Funcionários do Banco do Brasil (1944). Consultar: <http://www.previ.com.br/a-previ/nossa-historia/>. Acesso em: 24/10/2016.

que hoje é o maior fundo de pensão do país em massa monetária centralizada: a PREVI, que, em março de 2016, concentrava 20,65% - isto é, mais de um quinto - dos ativos de todos os fundos de pensão no país. (PREVIC, 2016).

No mesmo passo, em 1970, houve a criação do fundo de pensão dos trabalhadores da Petrobrás (PETROS) e, no ano de 1977, com a incorporação dos segurados do Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários (SASSE) ao SINPAS, criou-se a Fundação dos Economiários Federais (FUNCEF) como mecanismo de proteção social próprio dos funcionários da Caixa Econômica Federal (CEF)²⁷².

Nogueira (1985), notório atuário propagador da “previdência privada” no Brasil, descreve como, em 1964, empregados da Petrobrás apoiados pela diretoria desta empresa, buscavam a constituição de um fundo de previdência que garantisse seus “legítimos anseios de segurança”. A partir de então, o autor afirma que foram desenvolvidas bases doutrinárias em torno de uma denominada “axiomática ético-securitária”, o qual desenvolveu um sistema jurídico atuarial que foi chamado de Sistema Supletivo de Seguridade Social (SSSS). Segundo o autor,

O SSSS foi implantado em 1970 com a criação da PETROS (Fundação Petrobrás de Seguridade Social), serviu de modelo às fundações de seguridade de inúmeras empresas governamentais (Vale do Rio Doce, Embratel, Rede Ferroviária, Telebrás, Nuclebrás, Serpro, Casa da Moeda, Correios, Portobrás, BNDE, ...). Enfim, o SSSS inspirou o projeto afinal convertido na Lei nº 6.435, de 15/07/77, que atualmente disciplina a atividade da previdência privada brasileira. (NOGUEIRA, 1985, p. 21).

Posto isso, o aparecimento formal-legal da “previdência privada” no Brasil se dá em fins da década de 1970²⁷³. Mota (2015), assinala que a década de 1970 foi um período de relativa ampliação das políticas de seguridade, tais como o Funrural, a renda vitalícia de idosos, o aumento do teto do benefício mínimo e a possibilidade de inclusão previdenciária de trabalhadores domésticos e autônomos. Neste contexto a autora argumenta que a expansão dessas políticas foi feita a partir da “fragmentação dos meios de consumo coletivo, franqueando ao capital privado a

²⁷² Foi feita referência a este fato na seção 2.5 do Capítulo 2 desta dissertação.

²⁷³ Mota (2015), aponta como isto estava direcionado às formas como o regime militar buscou atender aos impactos da expansão do assalariamento na previdência social, às demandas das classes subalternas e à necessidade de legitimação política do regime. Assim, o governo militar buscou ampliar programas sociais, com características seletivas e privatizantes, como: diferenciação dos serviços em função da clientela; a privatização dos serviços médicos-assistenciais; e, nesse bojo, a própria criação da “previdência complementar privada”.

prestação de serviços considerados rentáveis, como foi o caso da saúde, da educação da habitação e do mercado de seguros”. (MOTA, 2015, p. 156). Desta forma, observou-se, no período em tela, ampliação dos serviços mediante crescente participação do setor privado, de modo que, segundo a autora, o *processo de privatização da seguridade* foi levado à cabo a partir do incentivo à expansão dos sistemas próprios das empresas, principalmente por meio de renúncias fiscais por parte do Estado²⁷⁴. (MOTA, 2015).

De modo concomitante à criação daqueles que hoje são os maiores fundos de pensão do país (PREVIC, 2016), no âmbito do autoritário regime militar, produziram-se as condições materiais para a atuação das instituições ofertantes de planos de “previdência privada” no país. Isto ocorreu fundamentalmente por meio de uma série de atos que promoveram a estruturação do mercado financeiro e de capitais durante as décadas de 1960 e 1970: a criação do Conselho Monetário Nacional (CMN), pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964; o estabelecimento do marco regulatório do mercado de capitais, o que foi feito pela Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965; a regulamentação das Sociedades por Ações (S.As), pela Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

Essas normas não esgotam todas as formas por meio das quais os mercados de capitais foram estruturados no país, mas, de acordo com Granemann (2006), o estabelecimento desse conjunto de medidas expressava as bases sob as quais o Estado brasileiro proporcionou as condições para que os interesses das grandes finanças pudessem prosperar no Brasil, à medida que a criação dos ‘mercados’ de valores mobiliários, financeiro e de capitais, “compõem uma totalidade que sedimenta o crescimento do capital portador de juros e o capital fictício no país e institui a financeirização da economia como o modo predominante de operar negócios no Brasil”. (GRANEMANN, 2006, p. 173).

Sob tal conjuntura de regulamentação do mercado de capitais, produziu-se um instrumento jurídico-burguês que dispunha especificamente sobre o funcionamento das instituições abertas e fechadas de “previdência privada” no país: a Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977. Em atos subsequentes, no ano de seguinte, publicaram-se normas específicas, tais como: o Decreto nº 81.240, de 20 de janeiro de 1978, que versava, dentre outros, sobre aspectos como operações, regras de

²⁷⁴ As renúncias tributárias constituem-se em mecanismos fundamentais para a análise de como o fundo público foi e é estrutural para a proliferação da “previdência privada” no Brasil, circunstância que será abordado de modo mais aprofundado ainda nesta seção.

elaboração de demonstrativos contábeis e regras de acesso a benefícios; a Resolução nº 460, de 23 de fevereiro de 1978, expedida pelo Banco Central do Brasil, e direcionada à normatização das aplicações das reservas técnicas dos fundos de pensão. (GRANEMANN, 2006).

A essa *totalidade complexa*, deve ser acrescida questão já abordada no Capítulo 2 deste trabalho, onde apontou-se que durante as décadas de 1960 e 1970 houve uma relativa expansão do acesso ao sistema público de previdência, conformando um *dinâmico e contraditório* cenário sob a égide do regime autoritário, marcado pelas seguintes determinações: ampliação dos mecanismos de proteção social própria para os trabalhadores das grandes empresas; expansão do acesso à cobertura previdenciária ofertada pelo regime público por parte de trabalhadores até então excluídos do sistema²⁷⁵; regulamentação do mercado de capitais; e, como desdobramento deste último, o estabelecimento dos parâmetros de funcionamento das instituições ofertantes de planos de “previdência privada”. (GRANEMANN, 2006; MOTA, 2015).

Desta maneira, ficam assim estabelecidos os processos constitutivos do complexo e contraditório sistema de proteção social organizado durante a ditadura militar, no qual a expansão do público e do privado se deu de forma concomitante, à luz da regulamentação do mercado de capitais, inclusive com a ironia de que, no ano de 1977, regulamentou-se a “previdência privada” no mês de julho e, em setembro, por intermédio da Lei nº 6.439, instituiu-se o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS).

Assim, no fim da década de 1970, o país já estava dotado do arcabouço formal-legal que permitiu a expansão quantitativa e monetária dos fundos de pensão durante toda a década de 1980 e parte da década de 1990. Com o intento de demonstrar esta circunstância, a Tabela 7 apresenta dados relativos ao quantitativo de trabalhadores vinculados a fundos de pensão, tanto em número absolutos quanto em proporção da População Economicamente Ativa (PEA) Ocupada, bem como a dimensão das aplicações dos fundos de pensão como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) durante o período de 1985 a 1997.

Nesses termos, os dados demonstram que a massa monetária referente às aplicações dos fundos de pensão cresceu 595,60% nos anos em análise,

²⁷⁵ Tais como os rurais, autônomos, ambulantes e empregadas domésticas.

constituindo-se um ritmo de crescimento muito maior do que aquele atingido pelo PIB, o qual ficou em 269,25%. Por outro lado, observa-se que a expansão do quantitativo de trabalhadores vinculados a fundos de pensão cresceu em ritmo menor do que o quantitativo de trabalhadores inseridos na PEA Ocupada. Para além dessas dimensões de análise, os dados evidenciam o crescimento da relação proporcional entre as aplicações dos fundos e a Renda Nacional, tendo esta saltado de 7,53% em 1985 para 13,22% no ano de 1997.

Em linhas gerais, verifica-se que a massa monetária direcionada às aplicações financeiras cresceu em um ritmo de 595,60%, enquanto o quantitativo absoluto de trabalhadores vinculados aos fundos de pensão cresceu em uma marcha de apenas 15% no período em análise. Tal discrepância entre o forte crescimento da massa aplicada e a quase insignificante elevação relativa do número de trabalhadores abrangidos permite inferir que a expansão monetária dos fundos de pensão *não* depende do número de trabalhadores que aderem a estes investidores institucionais.

Também observa-se que a relação proporcional entre o quantitativo de trabalhadores vinculados aos fundos de pensão e a PEA Ocupada apresentou baixíssimos patamares no período analisado, tendo alcançado seu nível mais baixo, de 1,56%, em 1997 e ao nível mais “alto”, de 2,17%, no ano 1989. Estes dados ensejam a seguinte interpretação: ainda que mobilizassem grandes massas monetárias no período, os “planos de benefícios” ofertados pelos fundos de pensão tinham mínima capacidade de abrangência de cobertura dos trabalhadores, tendo-se em perspectiva a PEA Ocupada.

Ao fim e ao cabo, verifica-se que ao largo da década de 1980 e até meados da década de 1990, isto é, no período de expansão da mundialização do capital, o qual foi permeado pelos processos de liberalização e desregulamentação dos mercados financeiros, bem como pela estabilização monetária no Brasil, observou-se uma significativa expansão da proporção das aplicações dos fundos de pensão em relação ao PIB.

Tabela 7

Trabalhadores vinculados a fundos de pensão em % da PEA Ocupada - Aplicações dos Fundos de Pensão em % do PIB (1985 a 1997)

(Em U\$ Milhões – Setembro de 2016)

Ano	Trabalhadores ativos vinculados – Fundos de pensão (A)	PEA – Ocupada (B)	(A)/(B) %	Aplicações dos Fundos de pensão (Em U\$ Bilhões – Setembro de 2016) (C)	PIB (Em U\$ Bilhões – Setembro de 2016) (D)	(C)/(D) %
1985	938.000	53.236.936	1.76%	16.79	222.94	7.53%
1986	1.189.000	55.435.973	2.14%	19.12	268.14	7.13%
1987	1.181.000	57.409.975	2.06%	16.11	294.01	5.48%
1988	1.251.000	58.728.534	2.13%	21.38	330.40	6.47%
1989	1.317.000	60.621.934	2.17%	30.30	425.60	7.12%
1990	1.260.000	62.100.499	2.03%	22.30	461.95	4.83%
1993	1.166.000	66.569.757	1.75%	54.27	437.80	12.40%
1995	1.214.000	69.628.608	1.74%	93.32	785.64	11.88%
1996	1.137.000	68.040.206	1.67%	105.90	850.42	12.45%
1997	1.079.000	69.331.507	1.56%	116.79	883.20	13.22%
1985-1997 %	15%	30%	-	595.60%	269.25%	-

Fonte: Dados dos participantes ativos: provenientes do Consolidado Estatístico de da ABRAPP referente ao ano de 1998, o qual contém a trajetória histórica dos beneficiários ativos. Dados dos investimentos: provenientes do Consolidado Estatístico de da ABRAPP referente ao ano de 1998. PIB (U\$): Banco Mundial.

Notas: Salienta-se que os dados referentes aos participantes dizem respeito aos 50 maiores fundos de pensão do Brasil no período em tela. Ademais, informa-se que os dados referentes aos investimentos foram apresentados em dólar pela referida associação e, por isso, os dados do PIB aqui apresentados também estão em dólar. Os montantes foram atualizados de acordo com o *Consumer Price Index* (CPI), conforme tabela disponibilizada pelo governo dos Estados Unidos da América. Dados PEA – Ocupada: Anuário Estatístico do Brasil (1986; 1987; 1990; 1992; 1996;1998).

O segundo período de expansão da “previdência privada” no país abrange os anos de 1998 a 2015 e insere-se no contexto de aprofundamento da política macroeconômica do Plano Real e de recrudescimento do processo de contrarreforma dos regimes previdenciários de trabalhadores do setor privado e servidores públicos civis.

No que tange ao estabelecimento das bases materiais para a atuação dos fundos de pensão no país, este constituiu-se em um período fundamental, pois foi quando foram operacionalizadas as contrarreformas das receitas previdenciárias, por intermédio dos arbitrários desvios de recursos da seguridade, e das despesas, conforme já abordado anteriormente, as quais produziram significativas restrições nas regras de acesso e na magnitude dos benefícios. De modo sintético, esses processos “formalizaram no ordenamento jurídico-político, para diferentes frações da força de trabalho brasileira, a imposição da ‘previdência privada’ alçada à condição de necessidade histórica, como irremediável oportunidade de superar o trágico destino do pauperismo na velhice”. (GRANEMANN, 2006, p. 223).

Nesse contexto de restrição do acesso à proteção previdenciária ofertada pelos regimes públicos de repartição instituídos pela Constituição Federal de 1988, a “previdência privada” e, principalmente, os fundos de pensão, ganharam novas bases materiais para sua expansão e, com isso, o marco regulatório que dispunha sobre o funcionamento destes investidores institucionais sofreu novas alterações.

De acordo com Granemann (2006), originalmente, o artigo 202 da carta constitucional de 1988 versava sobre as condições necessárias, bem como os requisitos de acesso ao direito à previdência social. No entanto, este dispositivo foi profundamente alterado pelos mecanismos da contrarreforma, passando a versar exclusivamente a respeito da “previdência privada”. Neste sentido, a etapa da contrarreforma executada pelo governo FHC, isto é, a Emenda nº 20 de 1998, inseriu no referido artigo a disposição de que “o regime de previdência privada, de *caráter complementar* e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, *baseado na constituição de reservas que*

garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar²⁷⁶. (BRASIL, 2013, p. 58; grifos adicionados).

Em ato contínuo à promulgação da supramencionada emenda constitucional, o governo de Fernanco Henrique Cardoso encaminhou ao Congresso Nacional três projetos de leis complementares com fins de estabelecer um novo marco regulatório para a “previdência privada”. Dois desses projetos engendraram duas legislações específicas: a Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001, que dispõe sobre a relação entre os entes federados e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar; e, a Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, a qual versa a respeito do “regime de previdência complementar”²⁷⁷. (GRANEMANN, 2006).

No decorrer da primeira década dos anos 2000, o arcabouço institucional de sustentação do funcionamento dos fundos de pensão no Brasil ganhou impulso com o fortalecimento institucional da Secretaria de Previdência Complementar (SPC) do Ministério da Previdência Social e, em última instância, pela conversão desta em uma autarquia cuja função aparente seria “regular” a atuação destes agentes financeiros. Nestes termos, por meio da Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009, foi criada a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC).

Portanto, a partir da etapa da contrarreforma executada em 1998, constituíram-se novas bases para a expansão monetária dos fundos de pensão no país, em um processo no qual a regulamentação da “previdência privada” está intrinsecamente relacionada à restrição das regras de acesso, bem como à imposição de mecanismos que deliberadamente diminuiriam a magnitude e a dimensão dos benefícios previdenciários ofertados pelos regimes públicos, temáticas estas já problematizadas no capítulo anterior. A expansão monetária dos

²⁷⁶ Do teor deste texto, fica clara dimensão “mercadoria” desta modalidade de plano “previdenciário”, haja vista que o termo “benefício contratado” pode ser facilmente interpretado como *benefício comprado*.

²⁷⁷ Das três proposições encaminhadas pelo governo FHC ao Congresso após a etapa da contrarreforma implantada em 1998, uma não foi convertida em lei: trata-se do Projeto de Lei Complementar nº 9, de 1999, o qual visava estabelecer as normas gerais para o funcionamento dos regimes de “previdência complementar” instituídos pelos entes federados. Este projeto constitui-se em um dos movimentos do Estado no sentido de por em marcha a implantação da “previdência privada” para servidores públicos de todas as esferas, porém, o governo FHC não conseguiu aprová-lo. No caso dos servidores públicos federais, isto somente seria efetivado pelos governos Lula e Dilma, justamente no processo que culminou na criação da Funpresp. Estas questões serão retomadas na próxima seção.

fundos de pensão no período pode ser visualizada na Tabela 8, na qual estão expostos dados relativos aos trabalhadores vinculados aos fundos de pensão como proporção da PEA Ocupada, bem como dados que representam a magnitude das aplicações dos fundos de pensão como proporção do PIB durante o período de 1998 a 2014.

Em linhas gerais, observa-se que o ritmo de expansão da magnitude das aplicações dos fundos foi de 96,63% no período, sendo este um percentual muito maior do que o crescimento do PIB, que foi de 45,74%. Mantém-se, assim, a tendência já observada no período anterior, de 1985 a 1997, onde as aplicações financeiras dos fundos também cresceram em um passo maior do que a renda nacional. A esse respeito, como diferencial entre os dois períodos, merece ser destacado que a dimensão do crescimento das duas variáveis foi maior no período anterior (595,60% para os investimentos e 269,25% para o PIB) e isto se deve, fundamentalmente, ao fato de que na década de 1980 estas variáveis tiveram como ponto de partida patamares muito baixos²⁷⁸.

Como proporção do PIB, nota-se que as aplicações dos fundos de pensão demonstraram tendência ascendente entre 1998 e 2012, partindo de um patamar de 9,02% e chegando a 13,62%, tendo ocorrido queda desta proporção apenas no ano de 2014, quando ficou em 12,17%. Ressalta-se ainda, que em 2006, os investimentos atingiram o percentual de 14,62% do PIB, maior participação proporcional entre os dados observados. Estes fatos indicam que o contexto sócio-político permeado pela manutenção da macroeconomia ortodoxa do Plano Real, pela contrarreforma dos regimes públicos de previdência social, bem como pela intensificação da regulamentação da “previdência privada”, propiciou, entre os anos de 1998 a 2014, condições extremamente favoráveis para a conformação de um significativo processo de expansão monetária dos recursos financeiros controlados pelos fundos de pensão.

No que diz respeito aos dados referentes aos trabalhadores vinculados a tais investidores institucionais, observa-se que seu quantitativo aumentou no período de 1998 a 2014 em um ritmo de 48,59%, patamar um pouco maior do que o crescimento da PEA Ocupada, que foi de 45,74%. Porém, a relação proporcional

²⁷⁸ Esta dinâmica já foi comentada por Marx (1996) em relação aos salários: “Quanto mais baixo o salário, tanto mais elevada a expressão em porcentagem de cada elevação dele, por mais insignificante que seja”. (MARX, 1996, p. 268).

entre os trabalhadores vinculados aos fundos de pensão e a PEA Ocupada manteve-se em baixíssimos patamares, variando entre 2,1% (2004 e 2006) e 2,5% (2012 e 2014). Desses dados empíricos fica evidente a tendência de que o *crescimento da massa monetária relacionada às aplicações financeiras dos fundos de pensão ocorre em ritmo muito mais acelerado do que o grau de elevação do quantitativo de trabalhadores a eles vinculados*. Esta circunstância já fora identificada por Granneman (2006, p. 37), para quem, “as quantidades de aposentadorias pagas e a abrangência de trabalhadores do total da força de trabalho coberta por aposentadorias privadas, especialmente pelos fundos de pensão, são impressionantemente baixas”.

Tabela 8

Trabalhadores vinculados a fundos de pensão em % da PEA Ocupada e Aplicações dos Fundos de Pensão em % do PIB (1998 a 2015)

(Em R\$ Milhões de Setembro de 2016)

ANO	Trabalhadores ativos vinculados (A)	PEA – Ocupada (B)	(A)/(B)%	Aplicações dos Fundos de Pensão (Em R\$ Bilhões de Setembro de 2016) – (C)	PIB – Em R\$ Bilhões – Setembro de 2016 (D)	(C)/(D) %
1998	1.671.416	69.963.113	2.4%	402.86	4.465,31	9.02%
2001	1.718.968	75.458.172	2.3%	467.99	3.985,20	11.74%
2002	1.691.620	78.179.622	2.2%	413.70	3.661,21	11.30%
2004	1.771.337	84.596.294	2.1%	509.11	3.898,49	13.06%
2006	1.905.240	89.318.000	2.1%	665.52	4.553,55	14.62%
2008	2.214.714	92.395.000	2.4%	668.27	4.953,54	13.49%
2011	2.251.980	92.689.000	2.4%	796.20	6.071,11	13.11%
2012	2.329.741	94.713.000	2.5%	830.60	6.100,33	13.62
2014	2.483.572	99.448.000	2.5%	792.16	6.507,90	12.17%
Crescimento da variável	48,59%	42,14%	-	96,63%	45,74%	-

Elaboração Própria. Fonte dos dados: ABRAPP. Consolidados Estatísticos de 1996 a 2015. Valores do PIB, conforme divulgado pelo IBGE no Sistema de Contas Nacionais. PEA Ocupada: Anuários Estatísticos do Brasil (1999;2002;2005; 2007; 2009; 2012; 2013; 2015).

Em síntese, a partir da análise até aqui empreendida, verifica-se que a expansão dos fundos de pensão no Brasil não pode ser explicada pelo maior grau de trabalhadores abrangidos, mas sim pelo vigoroso crescimento da massa monetária centralizada por esses investidores institucionais. Verificou-se que, desde a década de 1970, o Estado brasileiro atua de modo a fornecer as bases institucionais e o arcabouço jurídico-legal para a proliferação da atuação desses agentes do capital no Brasil. Enquanto na década de 1970 este processo ocorreu de modo concomitante a uma relativa expansão da política de previdência social, a partir de meados da década de 1990, este movimento esteve intrinsecamente relacionado à contrarreforma dos regimes públicos de previdência social instituídos no âmbito da Constituição Federal de 1988.

Postas essas questões, cabe mencionar uma outra determinação constitutiva da proliferação monetária dos fundos de pensão no Brasil, a qual diz respeito ao lugar estrutural do fundo público como financiador direto e indireto destes investidores institucionais. Isto ocorre de duas maneiras: por um lado, a partir de uma política de renúncias tributárias aos fundos de pensão e a seus “patrocinadores”; por outro, por intermédio dos “investimentos”, isto é, das aplicações financeiras realizadas pelos fundos de pensão.

A política de renúncias tributárias aos operadores da “previdência privada” teve início durante o governo autoritário, por meio do Decreto-Lei nº 2.065, de 26 de outubro de 1983, cujo artigo 6º isentou os fundos de pensão do pagamento do Imposto de Renda. Já na década de 1990, nos marcos da contrarreforma tributária executada pelo governo FHC, permitiu-se às empresas “patrocinadoras” dos fundos de pensão a dedução, como despesa operacional, dos “gastos” realizados com as contribuições patronais de custeio a “planos de benefícios” de fundos de pensão. Isto foi feito por meio de dispositivos das seguintes legislações: a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995; a Lei nº 9.477, de 24 de julho de 1997; a Lei nº 10.887, de 10 de dezembro de 1997. Esta dedução às empresas “patrocinadoras” constitui-se em uma disparidade, haja vista que, na mesma perspectiva que as contribuições patronais para os regimes públicos de previdência social, as contribuições de empresas “patrocinadoras” de fundos de pensão não

correspondem a “taxações ao capital”, pois compõem a estrutura de custos das empresas e, assim sendo, são repassadas aos consumidores. (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

No que toca aos “investimentos” dos fundos de pensão, Granemann (2012) desenvolve o argumento de como estes podem ser funcionais à reprodução das relações sociais de produção capitalistas e, neste sentido, aponta que dois mecanismos contribuem para transformar a aposentadoria em capital fictício: as ações que compõem o capital acionário das empresas, as quais, por estarem relacionadas ao nível de lucratividade das empresas, convertem os trabalhadores vinculados aos fundos de pensão em agentes que contribuem para a exploração dos trabalhadores das empresas das quais são acionistas; os títulos públicos, os quais constituem uma forma privilegiada de captura do fundo público por parte dos fundos de pensão. (GRANEMANN, 2012).

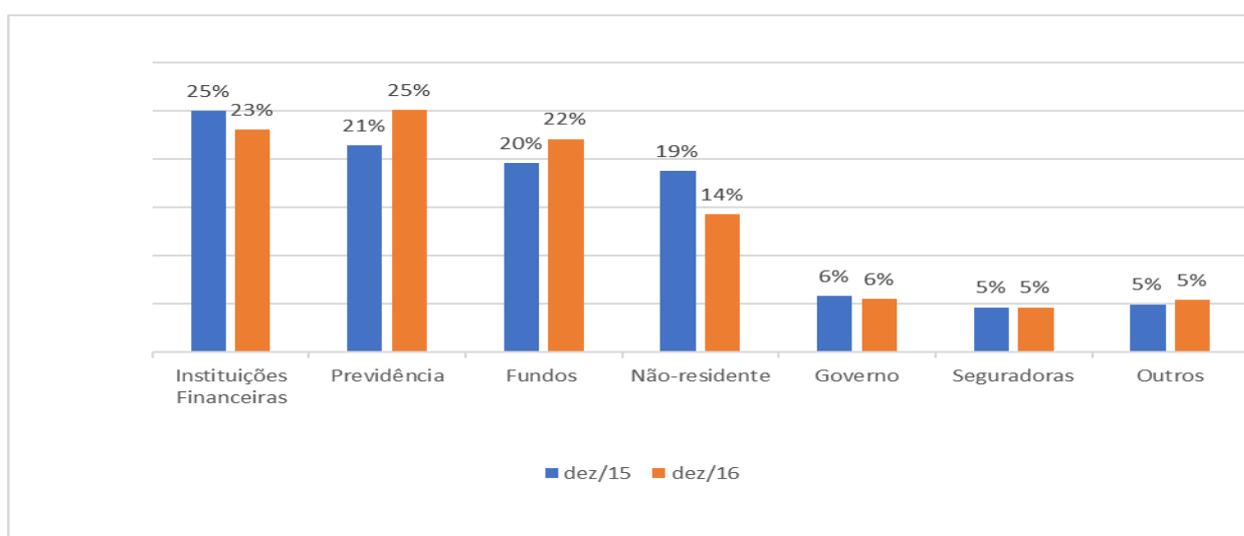
A regulamentação dos “investimentos” dos fundos de pensão no Brasil foi feita, em tempos recentes, por meio da Resolução nº 3.796 do Conselho Monetário Nacional (CMN), de 28 de setembro de 2009, a qual versa sobre as diretrizes de aplicação dos recursos garantidores, isto é, da massa monetária formada pelas reservas técnicas, provisões e fundos dos “planos de benefícios” administrados pelos fundos de pensão. Esta norma estabelece que as aplicações e investimentos destes investidores institucionais podem ser de: renda fixa; renda variável; investimentos estruturados; investimentos no exterior; imóveis e operações com participantes.

Os títulos públicos enquadram-se dentre as principais modalidades de aplicações do tipo renda fixa e constituem-se em importante instrumento de geração de rentabilidade e multiplicação das reservas dos fundos de pensão. Este aspecto se manifesta de modo bastante peculiar no Brasil, especialmente por meio do *controle* que tais fundos detêm sobre a dívida pública federal. A visualização deste aspecto pode ser feita a partir dos dados estruturados no Gráfico 6, o qual apresenta o comportamento da base dos detentores da dívida pública mobiliária federal nos anos de 2015 e 2016, conforme elaboração da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que divide os detentores de títulos em: instituições financeiras, nas quais estão incluídos bancos comerciais, de investimentos, estatais, dentre outros; previdência, grupo no qual inserem-se os segmentos da “previdência privada”; fundos; não-residentes; governo; seguradora; outros.

Os dados evidenciam que as instituições financeiras, o grupo “previdência”, os fundos de investimentos e as pessoas físicas e jurídicas não-residentes são os principais detentores, em termos proporcionais, da dívida pública. Observa-se que, no ano de 2015, os maiores controladores dos títulos eram os bancos (instituições financeiras), os quais obtinham o controle de 25% sobre o total da dívida mobiliária federal. Neste mesmo ano, o grupo composto pelos agentes que atuam na “previdência” apresentava-se como controlador de 23% dos títulos emitidos pelo governo federal. Em 2016, esta relação se inverte e o grupo “previdência” alcançou o patamar de 25%, superando todos os outros detentores da dívida na condição de maior credor da dívida mobiliária federal, ao passo que as instituições financeiras tiveram sua participação relativa reduzida para 23%.

Portanto, ainda que a metodologia utilizada pela STN inclua a “previdência aberta” no grupo “previdência”, é possível afirmar que os fundos de pensão constituem-se em agentes que possuem elevada participação percentual como detentores de títulos da dívida da União, ou, conforme afirma Granemann (2012, p. 258), “no Brasil, os fundos de pensão controlam parte privilegiada da propriedade dos títulos públicos que são remunerados com os recursos mobilizados pelo fundo público”.

Gráfico 6
Detentores da Dívida Pública Mobiliária Federal (%)
 (2015 e 2016)



Fonte: Tesouro Nacional. Relatório Anual da Dívida Pública Federal de 2016.

Notas: O grupo denominado “Instituições Financeiras” representa a carteira própria de bancos comerciais e de investimento, sejam nacionais ou estrangeiros, corretoras e distribuidoras, bancos estatais e o BNDES. As aplicações das instituições financeiras em fundos de investimento também estão vinculadas a esta categoria. A categoria “Fundos” considera todas as aplicações em títulos públicos feitas por Fundos de Investimento,

excetuando-se aquelas detidas pelos demais detentores explicitados, que são classificadas de acordo com suas respectivas categorias. A categoria “Não Residente”, individuais ou coletivos, considera contas de pessoas físicas ou jurídicas, dos fundos ou de outras entidades de investimento coletivo, com residência, sede ou domicílio no exterior reguladas por meio da Carta-Circular nº 3.278, de 18.6.2007. Estão incluídos os títulos detidos por não residentes por meio de fundos de investimento. Os grupos “Previdência” e “Seguradoras”, como os próprios nomes permitem inferir, apresentam os investimentos das entidades que atuam nesses segmentos e incluem Previdência Aberta, Fechada e os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, seguradoras e resseguradoras. O segmento “Governo” inclui fundos e recursos administrados pela União, tais como FAT, FGTS, fundos extramercado, Fundo Soberano e fundos garantidores. Em “Outros”, são abrangidas basicamente as aplicações em títulos públicos de pessoas físicas e pessoas jurídicas não financeiras, à exceção das que foram anteriormente citadas.

A relevância da dívida pública para a expansão dos mercados financeiros, bem como para os investidores institucionais já foi identificada por Chesnais (2005, p. 42) quando este autor aponta que o endividamento constitui-se no “pilare do poder das instituições que centralizam o capital portador de juros. Em seguida, a dívida pública gera pressões fiscais fortes sobre as rendas menores e com menor mobilidade, austeridade orçamentária e paralisa das despesas públicas”.

De uma maneira geral, tendo em vista que as reservas dos fundos de pensão são formadas pelas contribuições de trabalhadores, patrões e pela rentabilidade das aplicações, o lugar dos títulos públicos na composição das carteiras de “investimentos” dos fundos de pensão engendra a inferência de que o *fundo público é um instrumento primordial na formação das reservas monetárias dos fundos de pensão*, o que revela a natureza predatória a que a potencialização do desenvolvimento do capital portador de juros e do capital fictício alcançou na contemporaneidade. A mesma dinâmica que, no Brasil, captura recursos e desconstrói a concepção de Seguridade Social para fins de pagamento de juros e amortizações da dívida pública, mostra-se claramente funcional à proliferação monetária dos fundos de pensão. Granemann (2006, p. 63) compreende a perversidade deste processo da seguinte maneira:

A perversa lógica que atribui prejuízos crescentes à previdência social é a mesma que toma por solução transferências de montantes importantes para serem geridos pela ‘previdência privada’ que, para crescer e ‘honrar’ as aposentadorias futuras, se torna investidora em títulos do Estado ao mesmo tempo em que o pressiona pela manutenção de taxas de juros elevadas como garantia para os bens sucedidos investimentos da ‘previdência privada’.

Portanto, a partir das questões acima expostas, fica evidenciado que as determinações constitutivas da proliferação monetária dos fundos de pensão no país foi permeada pelas seguintes circunstâncias: a “previdência privada” no Brasil ganhou impulso com a expansão dos sistemas particulares de proteção social no âmbito de grandes empresas multinacionais e estatais, especialmente a partir da década de 1960; sua regulamentação formal-legal se deu de forma articulada à estruturação do mercado de capitais no Brasil e à inserção do país na mundialização; uma progressiva expansão monetária que não se reflete em abrangência de cobertura dos trabalhadores; o lugar estrutural do fundo público na formação das massas monetárias, especialmente a partir das aplicações em títulos de dívida pública federal. Estabelecidos estes fatos, cumpre analisar alguns aspectos referentes a um fundo de pensão particular: aquele criado para os servidores públicos federais.

5.2 A “previdência privada” dos servidores públicos federais: a interface entre a contrarreforma dos regimes públicos de previdência e a criação da Funpresp

Esta seção está dedicada à abordagem específica a respeito de como a contrarreforma dos regimes públicos de previdência social no Brasil foi funcional à criação de fundos de pensão para os servidores públicos federais civis. Para abordagem da temática, serão apresentadas as particularidades fundamentais da Funpresp e os aspectos que a convertem em um investidor institucional cobiçado pela oligarquia financeira, bem como as contradições que emanam deste processo. Em seguida, será apontado como as condições materiais para estabelecimento de fundos de pensão para os servidores foram engendradas no mesmo processo que impôs restrições de acesso à proteção previdenciária ofertada pelos regimes públicos de repartição.

Em primeiro lugar, é preciso salientar que os fundos de pensão patrocinados por governos ou empresas estatais tendem a apresentar elevado potencial de acúmulo de reservas monetárias, circunstância esta que pode ser relacionada ao papel do fundo público como importante componente na formação de reservas dos “planos de benefícios” de “previdência privada” patrocinados pelo poder estatal. Tendo em perspectiva os fundos de pensão em escala mundial,

estudo realizado pela Consultoria Willis Towers Watson (2015), com dados do ano de 2014, indica que significativa parcela dos fundos de pensão do mundo são patrocinados por governos ou empresas governamentais. De acordo com o referido estudo, no ano de 2014, 39% dos ativos de fundos de pensão de todo o mundo correspondiam a fundos direcionados a trabalhadores do setor público e “patrocinados” pelos Estados. Ademais, 28% dos mesmos ativos diziam respeito a fundos soberanos estabelecidos e controlados diretamente por Estados Nacionais (WILLIS TOWERS WATSON, 2015)²⁷⁹.

No que tange aos fundos de pensão brasileiros, o estudo de Granemann (2006) e a análise dos demonstrativos consolidados pela Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP) e pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) indicam o elevado grau de concentração da massa monetária nos três maiores fundos de pensão brasileiros, os quais são patrocinados por estatais: a PREVI, dos funcionários do Banco do Brasil; a PETROS, dos trabalhadores da Petrobrás; e a Funcef, dos bancários da Caixa Econômica Federal²⁸⁰. A respeito desta concentração monetária dos fundos de pensão no Brasil, Granemann (2006) afirma que tal volume de recursos foi acumulado às custas das contribuições das respectivas empresas públicas, que, sob a condição de “patrocinadoras”, ainda sob a vigência da Lei nº 6.435 de 1977, contribuíam em proporções muito superiores em relação aos trabalhadores, fato este que somente foi alterado com a regulamentação feita pelas Leis Complementares nº 108 e 109 de 2001.

Pois bem, a centralidade dos fundos de pensão “patrocinados” com recursos do fundo público no Brasil e no mundo permite inferir que um fundo de pensão criado para os servidores públicos federais é dotado de especificidades em relação àqueles que são “patrocinados” por empresas privadas. É, pois, nesta particularidade que encontram-se os aspectos que tornam a criação de um fundo

²⁷⁹ Estes dados permitem que se faça duas inferências: a primeira é que significativa parcela dos montantes monetários de fundos de pensão no mundo são provenientes do fundo público dos Estados e dos salários de trabalhadores deste segmento; a segunda diz respeito ao fato de que o desmantelamento dos regimes públicos de previdência nada têm que ver com uma suposta incapacidade dos Estados em financiar ou administrar recursos monetários, mas sim com a necessidade de subordinar as massas monetárias recolhidas ao desenvolvimento do capital portador de juros e das formas assumidas pelo capital fictício.

²⁸⁰ A pesquisa da Willis Towers Watson (2015) indica que, no ano de 2014, a Previ ocupou a 55ª posição entre os 300 fundos de pensão com as maiores massas monetárias acumuladas em todo o mundo, enquanto a Petros e a Funcef ocuparam, respectivamente, as posições 159 e 195.

para os servidores públicos uma agenda de interesse para a oligarquia financeira interessada na reprodução do capital portador de juros e na potencialização do desenvolvimento das formas assumidas pelo capital fictício.

Desta forma, no Brasil, as particularidades dos fundos de pensão dos servidores públicos federais estão relacionadas à *natureza do patrocinador* e à *natureza do vínculo empregatício* deste segmento da classe trabalhadora. No que diz respeito ao “patrocinador”, o motivo é evidente, pois sendo a União o ente empregador dos servidores, a contribuição patronal para o fundo representa a *segurança* na garantia do repasse dos recursos do fundo público aos fundos de pensão criados. Já no que se refere à natureza do vínculo empregatício dos servidores, este constitui-se em um excelente atrativo pelos seguintes fatores: a estabilidade do vínculo; o patamar salarial, o qual é mais elevado do que a média nacional; a inexistência do risco de *insolvência* do empregador.

A respeito do instituto da estabilidade, Brandão (2015) indica que este é um dos maiores diferenciais entre trabalhadores do setor público e do setor privado no Brasil. De fato, de acordo com o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2014, p. 3),

a taxa de rotatividade no mercado formal, ou seja, considerando os vínculos celetistas e estatutários é bem inferior à taxa de rotatividade calculada especificamente para o mercado celetista, uma vez que a dinâmica de admissão e desligamento no setor público segue uma lógica distinta do setor privado.

Sendo assim, pode-se inferir que a estabilidade do vínculo empregatício do servidor público, ao apresentar uma taxa menor de rotatividade de trabalhadores, representa, em última instância, *estabilidade de contribuições* para um fundo de pensão. Dessa forma, em conjunto, a natureza estatal do “patrocinador” e a natureza estável do vínculo empregatício com elevado patamar salarial, tornam os servidores civis federais um público extremamente atrativo para a oligarquia financeira interessada na reprodução do capital portador de juros e do capital fictício.

Colocadas essas variáveis que explicitam que a criação de um fundo de pensão para os servidores federais civis constitui-se em um mecanismo de elevado potencial de concentração de massas monetárias, verifica-se, desde logo, o aparecimento de uma *contradição* imanente, tendo em perspectiva o contexto

contemporâneo de precarização das relações do trabalho, o qual também atinge o serviço público federal.

A esse respeito, Brandão (2015) faz um resgate acerca de como os servidores públicos federais tiveram suas condições de trabalho e salariais afetadas pela contrarreforma do Estado iniciada em 1995²⁸¹. Dentre os aspectos citados pelo referido autor, é possível mencionar as seguintes mudanças nas condições de trabalho no setor público federal: a flexibilização do caráter estável do vínculo dos servidores promovida pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, a qual inseriu no artigo 41 da Constituição Federal de 1988 a possibilidade de perda de cargo do servidor a partir do baixo rendimento em avaliação periódica de desempenho; a proliferação do uso de mecanismos de remuneração variável, principalmente por meio das gratificações de desempenho, tornando os salários flexíveis e suscetíveis a variações; a difusão das mais diversas modalidades de vínculos empregatícios precários, em substituição aos servidores estatutários, tais como terceirizados, temporários, consultores, dentre outros. (BRANDÃO, 2015).

Nessa perspectiva, certamente, uma das maiores expressões dessa contradição imanente é o significativo aumento das contratações de trabalhadores em caráter temporário, em detrimento da contratação de servidores estatutários. Tal mecanismo ganhou legitimidade formal-legal ainda no governo de Itamar Franco (1992-1994), por meio da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que criou o instituto da “contratação por tempo determinado para atender a necessidade de excepcional interesse público”. Desde então, é notória a proliferação desta espécie de contratação de trabalhadores no serviço público federal, especialmente nas relevantes áreas de educação e saúde. Com fins de que esta circunstância seja empiricamente observada, a Tabela 9 apresenta dados relativos aos ingressos no serviço público federal, segundo a contratação por tempo determinado, para o período de 1995 a 2015.

²⁸¹ A análise detalhada destes aspectos está em Brandão (2015), especialmente nas páginas: 150-169.

Tabela 9

Ingressos no serviço público federal, segundo a contratação por tempo determinado (1995 a 2015)

	1995	2000	2005	2010	2015	Crescimento no período
Docente*	4.724	5.541	7.073	17.648	9.685	105%
Área de profissional de saúde**	5	2.223	2.475	4.970	14.934	298.580%
Demais contratos temporários***	109	2.674	8.756	9.037	6.618	833%
Total	5.438	10.438	18.304	31.655	31.237	474%

Elaboração própria. Boletim Estatístico de Pessoas e Informações Organizacionais, v. 1, n. 244. Agosto/2016. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Notas: * Inclui docentes do Magistério Superior (temporário, substituto e visitante) e docentes do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico – substituto. **Inclui médicos residentes, residentes multiprofissionais e médicos do Programa Mais Médicos (somente no ano de 2015). *** Inclui censitários.

Os dados apresentados não deixam dúvidas a respeito do crescimento exponencial, da ordem de 474%, no período de 1995 a 2015, da contratação de profissionais temporários pelo Poder Executivo Federal desde 1995, quando foram adotadas as práticas gerencialistas propostas no âmbito do Plano Diretor da Reforma do Estado²⁸² (PDRE). Conforme pode ser observado, a contratação de docentes com vínculo precário já encontrava-se, em 1995, em um elevado patamar em relação às outras áreas²⁸³, demonstrando que tal categoria foi uma das principais vítimas do processo de precarização e desestruturação da condição de trabalho nos marcos da contrarreforma.

²⁸² O Plano Diretor da Reforma do Estado foi o documento orientador da contrarreforma da estrutura estatal administrativa e organizacional promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, e seu arcabouço teórico foi defendido pelo então ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Luis Carlos Bresser-Pereira. Para uma crítica ao referido plano, consultar Behring (2008b), Capítulo 4.

²⁸³ Há, aqui, outra contradição, haja vista que a Fundação de Previdência Complementar dos servidores Públicos Federais do Poder Executivo (Funpresp-Exe), tem, no momento em que se escreve este trabalho, uma propaganda especial para atrair *docentes* para a adesão ao referido fundo de pensão, conforme pode ser observado no seguinte sítio eletrônico: <http://www.youblisher.com/p/1233110-Previdencia-Complementar-do-Professor/>. Acesso em: 20/10/2016.

Portanto, ficam expostas as bases constitutivas das contradições²⁸⁴ que emanam da criação de fundos de pensão direcionados a servidores públicos no contexto contemporâneo de crise estrutural do capital, contrarreforma do Estado sob orientação de postulados neoliberais e potencialização do desenvolvimento do capital portador de juros e do capital fictício. Por um lado, a condição especial e privilegiada do vínculo empregatício dos servidores públicos civis constitui-se em aspecto que potencializa a criação de um fundo de pensão com “força financeira de ataque” (SAUVIAT, 2005), haja vista a ampla capacidade de mobilização de massas monetárias de tais investidores institucionais. Por outro lado, esta mesma condição de vínculo empregatício privilegiado e de patamar salarial relativamente elevado é objeto de ataques e medidas contrarreformistas no contexto contemporâneo de reestruturação produtiva e precarização das relações salariais, as quais atingem de modo profundo os trabalhadores do serviço público.

Pois bem, estabelecidos esses aspectos gerais acerca das particularidades de um fundo de pensão “patrocinado” pela União Federal, de sua ampla capacidade de mobilização de massas monetárias, bem como das contradições que emanam deste processo, cumpre abordar mais especificamente a interface entre o movimento de contrarreforma dos regimes públicos de previdência e a criação da Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais (FUNPRESP).

Desde meados da década de 1990, profundas mudanças foram introduzidas nas normas que versam sobre as aposentadorias dos servidores públicos civis. Tais alterações, apresentadas com seus respectivos argumentos legitimadores, culminaram, no decorrer da trajetória histórica da contrarreforma, na criação de fundos de pensão para os servidores públicos civis federais. Assim, para que se possa compreender os aspectos estruturais e elementares de tal regime de “previdência complementar” é fundamental localizá-lo dentro da trajetória histórica da contrarreforma dos regimes públicos instituídos pela Constituição Federal de 1988.

²⁸⁴ “A contradição, expressa de forma bem genérica, consiste em que o modo de produção capitalista implica uma tendência ao desenvolvimento absoluto das forças produtivas, abstraindo o valor e a mais-valia nele incluídos, também abstraindo as relações sociais, dentro das quais transcorre a produção capitalista; enquanto, por outro lado, ela tem por meta a manutenção do valor-capital existente e sua valorização no grau mais elevado (ou seja, crescimento sempre acelerado desse valor). Seu caráter específico está orientado para o valor-capital existente, como meio para a máxima valorização possível desse valor”. (MARX, 1985a, 188).

De acordo com o referido texto constitucional, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) incorporou segurados trabalhadores da iniciativa privada, autônomos, empregados de empresas públicas ou sociedades anônimas que exploram atividades econômicas. Por sua vez, determinados grupos de profissionais obtiveram do legislador constituinte originário a condição de acesso a *regimes próprios*, os quais funcionariam de forma independente ao RGPS e ofertariam benefícios e regras de acesso mais flexíveis e valores de benefícios de maior magnitude. Dentre os setores beneficiados, encontram-se servidores públicos civis e militares. Conforme foi observado no Capítulo 2 deste trabalho, esta segregação tem suas raízes na trajetória do desenvolvimento da política de previdência social no Brasil, a qual caracterizou-se pelo fato de que a cobertura previdenciária dessas categorias foi historicamente estruturada de modo distinto em relação aos trabalhadores vinculados ao setor privado.

As regras de acesso aos benefícios de caráter previdenciário por parte dos servidores públicos civis foram estabelecidas pelo art. 40 da Constituição de 1988 e pelo Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União (Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990) e se consolidaram no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos. Uma peculiaridade a respeito deste regime é que, quando da promulgação da Carta de 1988, o RPPS dos servidores civis incorporou um grande estoque de benefícios concedidos anteriormente, ou, em outras palavras, o regime recém-criado incorporou *despesas* existentes antes de sua criação. Ao contrário dos militares, os quais continuam a fazer uso-fruto de generosas regras de acesso à cobertura previdenciária, os servidores públicos civis tiveram seu regime previdenciário alterado de modo profundo, progressivo e reacionário nos marcos da ofensiva contrarreformista, com inúmeras imposições de aumento de carências e restrições da magnitude dos benefícios (SALVADOR, 2011).

Uma etapa importante no processo que engendrou a “previdência privada” para os servidores públicos federais civis foi a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, a qual teve sua origem na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 33, encaminhada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) ao Congresso Nacional em 28 de março de 1995. Naturalmente, este movimento tem relação direta com o contexto de reestruturação produtiva, mundialização do capital e difusão dos postulados neoliberais, de modo que,

A iniciativa do Governo Fernando Henrique Cardoso de promover uma [contra] reforma constitucional da Previdência Social não está isolada do processo político contemporâneo de mudanças da relação do Estado com a sociedade e traduz as exigências veiculadas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo chamado Consenso de Washington. (FALEIROS, 2009, p. 207).

Em termos de regras de acesso a benefícios, Faleiros (2000) aponta que a supracitada norma mudou completamente as condições de aposentadoria do servidor público, como, por exemplo: a prevalência do princípio contributivo ensejou o fim da aposentadoria proporcional, exceto nos casos de invalidez; ocorreu a imposição da articulação entre a idade e o tempo de contribuição do servidor para fins da aposentadoria integral, sendo 60 anos de idade e 35 de contribuição para os homens e 55 anos de idade e 30 de contribuição para mulheres; também foi colocada a exigência do cumprimento do prazo mínimo de dez anos no serviço público e cinco no cargo; dentre outros. (FALEIROS, 2000).

Além de tais aspectos, nos marcos da dinâmica da *homogeneização rebaixada* da proteção previdenciária de trabalhadores do setor privado e servidores públicos civis, uma das mudanças mais relevantes que a etapa da contrarreforma executada pelo governo FHC promoveu foi a *imposição do salário máximo de contribuição para o RGPS*. No plano da aparência, esta mudança afetaria somente o RGPS, mas, na prática, a imposição desta medida foi feita de modo articulado à construção das bases materiais que ensejaram a criação da “previdência privada” para os servidores civis. Isto se explica porque a EC nº 20 de 1998 inseriu no art. 40, §14, da Constituição Federal a *possibilidade* de os entes federados fixarem os valores de aposentadorias e pensões ao limite máximo dos benefícios concedidos no âmbito do RGPS, *desde que* atuassem como intermediárias deste processo entidades fechadas de “previdência complementar”, ou seja, os fundos de pensão.

Outro momento fulcral no processo de contrarreforma das despesas do regime próprio dos servidores públicos foi institucionalizado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, a qual teve sua origem na PEC nº 40, encaminhada ao Congresso Nacional em 30 de abril de 2003. Tal etapa da contrarreforma, realizada pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, restringiu drasticamente as regras de acesso e diminuiu a dimensão e a magnitude dos benefícios concedidos no âmbito do RPPS dos servidores civis.

No que diz respeito à restrição as regras de acesso, foi imposta a exigência de comprovação de 25 (vinte e cinco anos) de efetivo exercício no serviço público para fazer jus ao benefício de aposentadoria. (SALVADOR, 2011). Quanto às medidas que implicaram fundamentalmente na diminuição da dimensão e da magnitude dos benefícios, é possível citar: o fim do direito à paridade e à integralidade dos valores dos benefícios; a contribuição previdenciária a inativos e pensionistas que percebem valor superior ao limite máximo estabelecido para o RGPS. (GRANEMANN, 2006).

De acordo com Brandão (2015), o fim da paridade eliminou a equiparação da última remuneração como patamar do benefício da aposentadoria, de modo a estabelecer que a base de cálculo dos benefícios passaria a corresponder à média dos 80% maiores salários de contribuição, implicando na circunstância de que “o servidor aposentado terá o seu provento de aposentadoria inferior ao último recebido na ativa”. (BRANDÃO, 2015, p. 252).

O outro aspecto que promoveu a diminuição dos valores reais das aposentadorias e pensões diz respeito à exigência de incidência de contribuição sobre os proventos de inativos e pensionistas cujos benefícios sejam superiores ao teto do RGPS. A respeito desta regra restritiva, é relevante salientar que trata-se de dispositivo que o governo FHC já tentara implementar por intermédio da PEC nº 33, de 1995, conforme aponta Pedrosa (1995). Além disso, Faleiros (2000) informa que este era um aspecto que havia sido objeto de grandes disputas durante o governo FHC, que tentou implementá-lo por diversas vezes, sem sucesso, de forma que,

uma das questões mais complexas e disputadas na [contra] reforma foi a contribuição dos inativos, tendo o governo [FHC] apresentado a questão quatro vezes no Parlamento, sendo derrotado em três e conseguindo a aprovação da contribuição na crise de 1999, através da Lei nº 9.783/1999, mas sofreu com derrota na Justiça, pois o Supremo Tribunal Federal em ação liminar, considerou o desconto como um confisco. (FALEIROS, 2000, p. 111).

A partir do apontamento feito pelo supracitado autor, observa-se que na etapa da contrarreforma executada pelo governo Lula no ano de 2003 conseguiu-se aprovar um dispositivo que havia sido objeto de derrota do governo FHC por três vezes. Lesbaupin (2003) sintetiza a retomada do discurso de FHC pelo governo Lula da seguinte maneira:

[O governo Lula] levou à frente o projeto de completar aquilo que FHC não tinha conseguido fazer – e não o tinha justamente por causa da oposição liderada pelo PT. O governo Lula conseguiu aprovar na Câmara Federal e no Senado, em poucos meses²⁸⁵, o que o governo anterior tentara durante anos e não obtivera: a taxaçoão dos servidores públicos. *E conseguiu abrir para o setor privado uma parte importante da Previdência.* (LESBAUPIN, 2003, p. 14; grifos adicionados).

Em linhas gerais, esta medida produz grande impacto no sentido de reduzir a magnitude dos benefícios, pois os servidores inativos e os pensionistas sofrem o desconto de parte de suas aposentadorias, e, ademais, representa o *aumento da participação da massa de servidores (ativos e inativos) e pensionistas no financiamento do RPPS em relação à participação da União.* Para comprovar esse fato, a Tabela 10 aponta a dimensão dos montantes relativos às contribuições de servidores inativos, pensionistas, servidores ativos e a contribuição patronal durante o período de 2006 a 2015. Os dados evidenciam que o conjunto das contribuições dos servidores inativos, pensionistas e dos servidores ativos, corresponderam, nos exercícios em epígrafe, a uma proporção equivalente a percentual próximo de 70%. Isto significa dizer que os trabalhadores ativos e inativos, bem como os beneficiários de pensões por morte contribuem, em conjunto, para o RPPS dos servidores civis em uma proporção que supera, em mais de dois terços, o montante alocado pelo governo federal.

²⁸⁵ A PEC nº 40 foi apresentada em 30 de abril de 2003 e converteu-se na Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, isto é, durante o primeiro ano do governo Lula, e foi efetivamente publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 31 de dezembro de 2003. Por seu turno, a PEC nº 33, de 15 março de 1995, tramitou no Congresso Nacional por *quatro anos*, ou seja, durante todo o primeiro mandato de FHC, tendo sido sancionada apenas em 15 de dezembro de 1998. Segundo Lesbaupin (2003), os métodos utilizados pelo governo Lula para conseguir a aprovação desta etapa da contrarreforma em tempo tão rápido foram: “‘rolo compressor’ sobre os parlamentares petistas que resistiam, fisiologismo para atrair os partidos não-governistas e, sobretudo, uma vasta campanha mediática”. (LESBAUPIN, 2003, p. 15).

Tabela 10

Contribuições de servidores inativos, pensionistas, servidores ativos e da União para o RPPS dos servidores civis (2006 a 2015)

(Em R\$ Milhões de Setembro de 2016)

Ano	2006	2008	2010	2012	2015
Contribuição dos servidores inativos civis	1.754,71	1.930,75	2.270,05	2.261,67	2.472,66
Contribuição dos pensionistas civis	588,40	663,43	757,09	702,72	680,41
Contribuição dos Servidores Ativos Civis	6.930,06	7.969,79	9.459,86	9.121,93	9.340,94
Total das contribuições dos trabalhadores ativos, inativos e pensionistas	9.273,16	10.563,97	12.487,00	12.086,32	12.494,01
(A)					
Contribuição patronal para o RPPS dos servidores civis	13.395,10	15.049,90	18.294,45	17.283,15	18.553,54
(B)					
% (A)/(B)	69%	70%	68%	70%	67%

Elaboração própria. Fonte: Siga Brasil. Utilizou-se o IGP-DI como deflator.

Trata-se de uma inequívoca distorção, pois o artigo 8º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004 estabeleceu que “a contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência, de que trata o art. 40 da Constituição Federal, será o dobro da contribuição do servidor ativo”. Tendo em vista que o artigo 4º da mesma norma estabelece que a contribuição do servidor federal civil ativo será de 11% sobre a remuneração do servidor, presume-se que a contribuição da União deve corresponder a 22% daquele que recai sobre os servidores ativos. Em outras palavras, a contribuição patronal deve corresponder ao dobro daquela realizada pelo servidor, devendo a União ser responsável por eventuais desequilíbrios do sistema. Porém, com a imposição da contribuição dos

inativos, esta circunstância fica completamente prejudicada e, no conjunto das contribuições, os trabalhadores ativos e inativos acabam por contribuir proporcionalmente mais para o sistema do que a União e, além disso, acaba por recair sob os inativos parte do saneamento dos desequilíbrios entre as receitas e despesas do sistema, o que deveria ser feito pelo ente empregador. Fica, portanto, dimensionado o impacto que a etapa da contrarreforma executada por meio da EC nº 41 de 2003 provocou na conjuntura de contribuição do RPPS: aumentou a participação do conjunto dos servidores ativos e inativos em relação à do empregador no financiamento do RPPS dos servidores civis.

No que diz respeito propriamente à regulamentação do regime de “previdência complementar” dos servidores civis federais, a EC nº 41 de 2003 introduziu, no art. 40 da Constituição Federal, o parágrafo de número 15, com a seguinte redação:

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de *natureza pública*, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na *modalidade de contribuição definida*. (Grifos adicionados).

Observam-se aqui dois aspectos relevantes para a conformação do regime de “previdência privada” dos servidores públicos: a natureza “pública” dos fundos de pensão a serem criados; e o estabelecimento da modalidade de contribuição definida como método contributivo dos servidores. Especificamente em relação ao aspecto de classificar os fundos de pensão criados pelos entes federativos como de “natureza pública”, Granemann (2006, p. 228) faz a seguinte afirmação:

Não há como ser pública uma política que opera em favor de uma categoria profissional, somente porque esta categoria possui um contrato de trabalho com o Estado; bem como não há como fazer política pública, social, a partir de instituições privadas porque elas jamais terão a marca de abrangência universal na distribuição dos benefícios. (GRANEMANN, 2006, p. 228).

A despeito do caráter questionável da “natureza pública” dos fundos de pensão dos servidores federais, nos marcos do dramático atual momento da contrarreforma, posta em marcha a partir da anteriormente mencionada PEC nº 287

de 2016, apresenta-se a proposição de retirar esta regra para os fundos de pensão a serem criados ou contratados pelos municípios, estados e pelo Distrito Federal, abrindo-se, assim, o leque de operadores da “previdência privada” que poderão gerir as massas monetárias dos “planos de benefícios” a serem criados para servidores públicos das outras esferas²⁸⁶.

Quanto à *modalidade de contribuição*, verifica-se que, seguindo o marco regulatório estabelecido para os trabalhadores do setor privado no ano de 2001, pela Lei Complementar nº 109, de 29 de maio, a etapa da contrarreforma executada pelo governo Lula estabeleceu uma importante determinação constitutiva para os “planos” a serem ofertados aos servidores públicos que optarem por aderir à “previdência privada”. Esta opção tem impacto direto na magnitude dos benefícios concedidos no âmbito dos fundos de pensão criados para os servidores civis, pois, conforme já foi observado no Capítulo 3 deste trabalho, a modalidade de contribuição definida caracteriza-se pela circunstância de que o benefício constitui-se em uma variável que depende do conjunto das contribuições de trabalhadores e empregadores, bem como da rentabilidade das aplicações do respectivo “plano de benefícios”, o que acarreta uma dimensão de *risco* para o acesso à prestação. De modo geral, a imposição da modalidade “contribuição definida” para a “previdência privada” dos servidores evidencia que a criação de fundos de pensão para servidores federais civis foi um processo em construção ao longo da ofensiva contrarreformista.

Assim, nos marcos da contrarreforma dos regimes públicos de previdência de trabalhadores do setor privado e de servidores federais civis, verifica-se que as Emendas Constitucionais nº 20, de 1998 e nº 41, de 2003 estabeleceram os pilares estruturantes para a criação de fundos de pensão para os servidores públicos, pois, por um lado, restringiram as regras de acesso aos benefícios e estabeleceram normas que culminaram na diminuição da magnitude dos benefícios, e, por outro lado, regulamentaram o regime de previdência “complementar” ao estabelecer normas restritivas e reacionárias, tais como a possibilidade de limitação das aposentadorias ao teto do RGPS (EC nº 20 de 1998); a pseudo natureza “pública” dos fundos de pensão; e a modalidade de contribuição definida.

²⁸⁶ O *Temeroso* governo propõe alterar a redação do §15 do art. 40 da CF nos seguintes termos: “§15. O regime de previdência complementar de que trata o §14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo e oferecerá aos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida, observado o disposto no art. 202”.

Em ato subsequente a todas essas alterações, a instituição do regime de “previdência privada” dos servidores federais teve como marco fundamental o Projeto de Lei nº 1992, de 2007, o qual foi proposto pelo Poder Executivo no começo do segundo mandato do governo Lula da Silva e ficou “engavetado” no Congresso Nacional até o final do ano de 2011, quando, já sob o governo Dilma Rousseff, pressionou-se para sua colocação em pauta. Assim, após votação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, foi publicada a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, a qual regulamentou e autorizou a criação, pela União, de três fundos de pensão, os quais receberam a denominação de Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp): Funpresp-Exe, para os servidores do Poder Executivo; Funpresp-Leg para o Poder Legislativo; Funpresp-Jud para servidores do Judiciário.

A fundação do Poder Executivo foi criada por intermédio do Decreto nº 7.808, de 20 de setembro de 2012 e a do Judiciário foi criada pela Resolução nº 496, de 26 de outubro de 2012, do Supremo Tribunal Federal. No caso do Legislativo, optou-se por não criar um fundo de pensão próprio, mas por criar um plano de benefícios específico para os servidores de tal Poder dentro do Funpresp-Exe. Em 4 de fevereiro de 2013, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) publicou uma portaria aprovando e inscrevendo o plano executivo do Funpresp-Exe no Cadastro Nacional de Plano de Benefícios de fundos de pensão e, a partir da referida data, todos os servidores que ingressaram no serviço público executivo federal passaram a ter a sua aposentadoria no RPPS limitada ao valor correspondente ao teto pago pelo RGPS, de maneira que, o eventual desejo de incremento a tal montante exige a vinculação com o supracitado fundo de pensão²⁸⁷.

Complementando tal conjuntura, como se as restrições nas regras de acesso e a diminuição na magnitude dos benefícios não fossem suficientes para induzir os servidores a aderirem aos fundos de pensão, no âmbito da etapa da contrarreforma executada no ano de 2015, por meio da Lei nº 13.183, de 4 de novembro, promoveu-se uma alteração na Lei nº 12.618, de 2012, no sentido de estabelecer que a adesão dos servidores à Funpresp passaria a ser *automática*, e

²⁸⁷ Por meio da reacionária PEC nº 287 de 2016 os executores desta etapa da contrarreforma pretendem generalizar a imposição do teto a todos os servidores que ingressaram no serviço público após a promulgação da EC nº 41 de 2003.

não mais mediante expressa opção do servidor²⁸⁸. A proposta surgiu no âmbito da tramitação da Medida Provisória nº 676/2015.

Como tudo o que se implementa no âmbito do direito burguês deve ser devidamente legitimado, propagandistas da “previdência privada” não tardaram a apresentar argumentos legitimadores para tal proposta. Neste sentido, Bechara Filho (2015) argumenta que, quando a adesão era feita por mera e expressa vontade do servidor, este deixava de fazer jus às “vantagens” de adesão ao plano, tais como, a contrapartida da União e o acesso a benefícios não programados, como o de invalidez:

Além de perder a contrapartida do patrocinador enquanto não se inscrever no plano, o servidor não estará coberto pela previdência complementar no que se refere aos *benefícios não programados*, devidos ao próprio servidor na hipótese de invalidez ou aos seus familiares no caso de falecimento do participante titular do plano. (BECHARA FILHO, 2015, p. 75; grifos no original).

Assim, o autor argumenta que a não adesão a “planos de previdência” de fundos de pensão é uma “anomalia” resultante de um comportamento relacionado ao “viés do status quo” por parte dos trabalhadores (BECHARA FILHO, 2015). Esquece o autor que, as “contrapartidas dos patrocinadores” exigem sacrifício salarial por parte dos servidores. Trata-se, em última instância, de uma medida autoritária, adotada como resposta ao baixo grau de adesão ao fundo nos dois primeiros exercícios de funcionamento do regime e que, com fins de aumentar a capacidade de centralização de reservas monetárias do fundo, arbitrariamente reduz o caráter facultativo que, em tese, a adesão ao fundo de pensão em tela deveria significar²⁸⁹.

²⁸⁸ Essa proposta teve suas origens nas Emendas Parlamentares nº 34, do Deputado Gonzaga Patriota (PSB/PE), a qual foi proposta durante o processo legislativo de discussão da Medida Provisória nº 676, de 2015. De acordo com conteúdo disponibilizado no próprio sítio eletrônico da Funpresp-Exe, tal medida foi um intento de estimular a expansão número de “participantes” e foi articulada pela própria fundação: “A Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais do Executivo e do Legislativo (Funpresp) aposta na adesão automática para aumentar o número de participantes. Para isso, a entidade negociou a inclusão de uma emenda à Medida Provisória n 676, aprovada ontem pelo Congresso, para que o aprovado em concurso público seja incluído automaticamente no fundo de pensão. O texto segue para sanção da presidente da República, Dilma Rousseff.” Disponível em: <https://www.funpresp.com.br/portal/?p=6355>. Acesso em: 09/11/2016.

²⁸⁹ A adesão automática, porém, não deve ser confundida com *permanência obrigatória*, haja vista que o servidor pode, a qualquer tempo, solicitar sua retirada do fundo de pensão que, caso feita no prazo de noventa dias, garante ao servidor o retorno das contribuições que lhe foram descontadas.

Para além do mecanismo da “adesão automática”, a marcha do reacionário processo de contrarreforma não pára de criar estímulos à adesão de servidores federais civis à Funpresp. Já foi mencionado no capítulo anterior que a etapa da contrarreforma operacionalizada pelo governo Dilma Rousseff teve como instrumento normativo-legal a Medida Provisória nº 664, de 31 de dezembro de 2014, a qual foi convertida na Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015. Nos marcos do processo de homogeneização rebaixada das condições de acesso à cobertura previdenciária, tal espécie normativa alterou profundamente as regras de acesso de trabalhadores vinculados ao RGPS e servidores civis à pensão por morte, condicionando a duração do benefício à idade do cônjuge.

Assim, no que tange aos servidores públicos federais, promoveu-se alterações na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 que restringiram ferozmente o acesso ao benefício da pensão por morte por parte dos dependentes dos servidores civis. Anteriormente a esta alteração conservadora, a regra era a mesma para todos os servidores, tanto aqueles que ingressaram antes de 2003, quanto os que ingressaram antes e depois de 04/02/2013, com ou sem adesão à Funpresp e estabelecia que cônjuges tinham direito a pensões *vitalícias*.

Nesta etapa da contrarreforma, porém, a *duração da pensão por morte*, fato diretamente relacionado à dimensão e magnitude deste benefício, passou a estar submetida às seguintes variáveis: idade do cônjuge no momento do falecimento do servidor; tempo de contribuição do servidor; tempo de duração do casamento. Com efeito, a pensão somente continua vitalícia para cônjuges acima de 44 anos e, na hipótese de idades menores do que esta, estabeleceu-se que a duração dos benefícios pode variar pelo período de 3 a 20 anos. No caso de servidores com menos de dezoito meses de contribuição previdenciária e menos de 2 anos de casamento, o benefício da pensão por morte passou a ter duração de apenas *quatro meses*.

De modo oportunista, a Funpresp-Exe, em sua saga para ampliar o número de adesões a seus “planos de benefícios”, promoveu uma conveniente alteração em seu regulamento, de maneira a estabelecer que as famílias dos servidores vinculados ao regime de “previdência complementar” tivessem acesso ao benefício em *caráter vitalício*, construindo, assim, um conveniente mecanismo

No entanto, tal regra, sem dúvidas, estimula o aumento de adesões ao regime, haja vista que torna “burocrática” o pedido de saída, com preenchimento de formulários e o fornecimento de justificativas.

indutor de adesões ao fundo²⁹⁰. Em seu informativo mensal do mês de setembro de 2016, o fundo de pensão em tela assim noticiou seu feito:

Com a aprovação pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) do novo regulamento em 11 de julho, as regras de concessão de pensão para cônjuges e beneficiário de servidores são melhores para os participantes Ativos Normais²⁹¹ da Funpresp do que a dos servidores que ainda não aderiram à Fundação. *A alteração no documento proposta pela Funpresp garantiu às famílias dos servidores vinculados ao regime de previdência complementar que o benefício tenha caráter vitalício. Já as famílias de servidores não participantes contam, em muitos casos, com pensão temporária. Apenas os servidores que aderiram à Funpresp irão se beneficiar das novas regras.* (FUNPRESP-EXE, 2016, p. 2; grifos adicionados).

A partir dessa exposição, é notório que promoveu-se uma *deliberada transferência* do caráter vitalício da pensão por morte para o “plano de benefícios” ofertado pela Funpresp-Exe, em detrimento do regime próprio dos servidores federais civis. Esta circunstância deixa plenamente evidente a hipótese desenvolvida ao longo do presente trabalho de que *a restrição das regras de acesso e da magnitude dos benefícios concedidos no âmbito dos regimes públicos de previdência social é condição necessária para a coerção de determinados segmentos de trabalhadores à adesão de fundos de pensão*. No caso específico dos servidores públicos, fica claro como a contrarreforma de 2015, ao restringir as condições de acesso à pensão por morte, associada à inclusão da vitaliciedade do mesmo benefício nos planos da Funpresp, foi funcional à construção de um elemento que torna a adesão ao fundo “atrativa” aos servidores que conscientemente não quiseram arriscar-se na aventura da “previdência privada”.

Desde então, os apologistas e interessados em vender os “planos” da Funpresp-Exe apontam o caráter vitalício da pensão por morte como uma das vantagens para a adesão ao fundo. Como ilustração disto, o Quadro nº 1 apresenta

²⁹⁰ Anteriormente, o acesso ao benefício da pensão por morte na Funpresp estava condicionado à concessão e à manutenção do benefício pelo dependente no RPPS. Com a restrição imposta ao RPPS pela contrarreforma, flexibilizou-se esta regra, com fins de produzir-se a possibilidade de manutenção do benefício “privado”, mesmo que o dependente não tenha direito no âmbito do regime próprio.

²⁹¹ Os participantes denominados pelo fundo de “ativos normais” são aqueles servidores que ingressaram no Serviço Público Federal após a data de 04/02/2013 e possuem remuneração superior ao teto do RGPS.

uma análise comparativa das regras de acesso ao benefício da pensão por morte tal como eram antes da publicação da Lei nº 13.135, de 2015 e como ficaram depois. As condições de acesso são divididas por tipo de servidor, a depender da data de seu ingresso no serviço público: servidor antigo, ou seja, que ingressou no Poder Executivo do serviço público federal antes de 04/02/2013, data de publicação do ato que autorizou o funcionamento da Funpresp-Exe; servidor submetido ao teto do RGPS que, por opção, não tenha aderido ao referido fundo de pensão; por fim, o servidor que tenha adesão a algum dos planos de benefícios da Funpresp-Exe. A metodologia de exposição do quadro é a mesma utilizada pela Funpresp-Exe em seu sítio eletrônico para promover a pensão vitalícia como “vantagem” de adesão a seus “planos de benefícios” e, assim, tentar atrair mais servidores “participantes”.

Nesses termos, as informações constantes no Quadro nº 1 deixam claro que, anteriormente às mudanças promovidas nas regras de acesso à pensão por morte na etapa da contrarreforma executada pelo governo Dilma Rousseff, o benefício da pensão por morte tinha caráter vitalício para os dependentes de *todos* os servidores públicos, sem que isto dependesse da idade do cônjuge na data do óbito do segurado, da data de ingresso no serviço público ou de adesão à Funpresp-Exe. Com a consolidação desta etapa da contrarreforma, a pensão por morte apenas terá caráter vitalício²⁹² para os dependentes dos servidores que aderirem a “planos” da Funpresp-Exe ou daqueles que falecem com idade superior aos 45 anos. Eis, portanto, a visualização ilustrativa de como a contrarreforma dos regimes públicos de previdência fornece mecanismos para a indução de trabalhadores, neste caso de servidores públicos civis dos Poderes Executivo e Legislativo Federal, para a adesão a planos de benefícios de um fundo de pensão.

Para além desses aspectos, na etapa atual da contrarreforma, a dimensão da magnitude do benefício da pensão por morte deve sofrer ainda mais alterações, haja vista que, por meio da já mencionada reacionária Proposta de Emenda Constitucional nº 287 de 2016, o governo federal pretende reduzir o valor monetário da pensão por morte, que hoje corresponde a 100% do provento a que faria jus o servidor na data do óbito, para o percentual de 50%.

²⁹² É importante esclarecer que tal caráter vitalício apenas se aplica ao “benefício” que o fundo de pensão se propõe a conceder, e não se estende ao benefício recebido no âmbito do regime próprio.

Quadro nº 1

Análise comparativa a respeito do caráter vitalício da pensão por morte – Antes e Depois da Lei nº 13.135 de 2015

	Antes da Lei nº 13.135/2015			Depois da Lei nº 13.135/2015		
	Servidor antigo	Servidor limitado ao teto sem adesão à Funpresp	Funpresp	Servidor antigo	Servidor limitado ao teto sem adesão à Funpresp	Funpresp
Cônjuge de servidor com menos de 18 meses de contribuição e menos de 2 anos de casamento	Vitalícia	Vitalícia	Vitalícia	4 meses	4 meses	Vitalícia
Idade do cônjuge na data do óbito do servidor						
Menos de 21 anos	Vitalícia	Vitalícia	Vitalícia	3 anos	3 anos	Vitalícia
Entre 21 e 26 anos	Vitalícia	Vitalícia	Vitalícia	6 anos	6 anos	Vitalícia
Entre 27 e 29 anos	Vitalícia	Vitalícia	Vitalícia	10 anos	10 anos	Vitalícia
Entre 30 e 40 anos	Vitalícia	Vitalícia	Vitalícia	15 anos	15 anos	Vitalícia
Entre 41 e 43 anos	Vitalícia	Vitalícia	Vitalícia	20 anos	20 anos	Vitalícia
Acima de 45 anos	Vitalícia	Vitalícia	Vitalícia	Vitalícia	Vitalícia	Vitalícia

Fonte: Funpresp-Exe. Informativo do participante. Setembro de 2016. Disponível em: <https://www.funpresp.com.br/portal/?p=8659>. Acesso em: 09/11/2016.

Foi, portanto, a partir dessa trajetória reacionária, conservadora e restritiva, desde a etapa da contrarreforma executada pelo governo FHC, passando pelas restrições impostas durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, que foram promovidas alterações no arcabouço institucional-legal que culminaram na criação de fundos de pensão para servidores públicos federais. Ocorre que cabem, ainda, comentários de ordem *política* a serem feitos a respeito desse processo e isto remete, necessariamente, à análise dos argumentos legitimadores constantes do Projeto de Lei nº 1992 de 2007.

Porém, antes que se aprofunde nos detalhes do supracitado projeto, é relevante que se ressalte que tal proposição *não* se tratou de uma iniciativa inédita por parte do governo federal. Em 1999, ou seja, logo após a promulgação da EC nº 20 de 1998, o governo FHC já havia enviado ao Congresso Nacional o Projeto de

Lei Complementar nº 9, de 1999, o qual tinha como teor dispor sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar para *todos* os entes federados (União, Distrito Federal, Estados e Municípios). (BRASIL, 2000).

O referido projeto tramitou na Câmara dos Deputados entre os anos de 1999 e 2000 e chegou a ser levado a plenário em novembro deste último ano, porém, sem que houvesse acordo, ocorreu o esgotamento do prazo regimental para que fosse votado²⁹³. Dentre as disposições contidas no substitutivo emitido pelo relator, a partir das emendas propostas por deputados do governo e da oposição, é possível citar as seguintes: utilização, em caráter exclusivo, do plano de benefícios na modalidade *contribuição definida*; aplicação imediata do teto do RGPS como limite máximo dos benefícios previdenciários dos servidores admitidos após a instituição de cada regime; equiparação das contribuições dos entes federados (patrocinadores) e dos servidores (participantes); base de cálculo para contribuição seria a diferença entre a remuneração do servidor e o limite máximo estabelecido para os benefícios concedidos no âmbito do RGPS; a falta de repasse das contribuições aos fundos de pensão por parte dos entes federados seria ato de improbidade administrativa. (BRASIL, 2000).

Da existência desse projeto, é possível inferir três questões fundamentais: desde a etapa da contrarreforma executada em 1998 existe a intenção de equiparar as aposentadorias concedidas pelos regimes próprios de servidores civis de todas as esferas ao teto estabelecido para os benefícios do RGPS; a exclusividade da adoção da modalidade contribuição definida, inserida na Constituição em 2003, foi proposta originalmente pelo governo FHC; a proposição de criação da Funpresp feita pelo governo Lula por intermédio do Projeto de Lei nº 1992 de 2007 teve sua origem no governo FHC.

Pois bem, tratando-se de modo mais próximo o conteúdo do referido projeto apresentado pelo governo Lula, a Exposição de Motivos²⁹⁴ que o acompanhou justificava a instituição do regime de “previdência complementar” para os servidores públicos federais como uma sequência ao movimento iniciado pela EC nº 41, de 2003, “viabilizando a recomposição do equilíbrio da previdência pública e

²⁹³ O referido projeto chegou a ser discutido e aprovado em uma Comissão Especial, a qual se manifestou pela “constitucionalidade”, “juridicidade”, “boa técnica legislativa”, “adequação financeira e orçamentária” da proposta.

²⁹⁴ Exposição de Motivos nº 00097/2007/MP/MPS/MF, de 16 de maio de 2007 foi assinada pelos seguintes ministros: Paulo Bernardo Silva (Planejamento); Luiz Marinho (Previdência) e Guido Mantega (Fazenda). A isto, acrescenta-se que a tramitação do projeto de lei em tela se deu em regime de urgência.

garantindo sua solvência no longo prazo, isto é, a existência dos recursos necessários ao pagamento dos benefícios pactuados”. (BRASIL, 2007, p. 10).

De acordo com Salvador (2011), os argumentos apresentados pelo governo federal podem ser resumidos em três: a existência de *déficit* no regime próprio dos servidores públicos civis, o qual deve ser “coberto” pelo Estado por meio de outras fontes de recursos; a desigualdade entre os benefícios pagos pelo RGPS e aqueles pagos aos servidores de cargos efetivos; a necessidade de o governo fazer economia de recursos para equilibrar as contas públicas.

No que diz respeito ao argumento do *déficit*, Salvador (2011) assinala a existência de elementos que constituíram um grande descompasso entre ativos e inativos do sistema, dentre os quais, a existência de um grande “estoque” de benefícios concedidos antes da Constituição de 1988. Ademais, o referido autor apresenta dados referentes ao período entre 2005 e 2010 que apontam uma tendência de crescimento das receitas do regime próprio dos servidores civis em um ritmo mais forte do que o Produto Interno Bruto (PIB), bem como uma tendência de queda no crescimento das despesas em relação a esta mesma variável. (SALVADOR, 2011).

Ainda no que tange à temática do “*déficit*”, Piscitelli (2011, p. 89) afirma que “o que hoje se convencionou chamar de *déficit* é, na realidade, a diferença entre os benefícios correntes e as contribuições correntes, conceito simplista e tecnicamente inaceitável”. Segundo este autor, a União nunca respeitou a existência de um sistema de previdência próprio para os servidores públicos, de maneira que as contribuições dos servidores foram historicamente utilizadas como fonte de financiamento de outras despesas orçamentárias, diluídas entre empreendimentos e serviços públicos e, no caso específico das contribuições patronais, estas, no passado, nunca foram propriamente efetuadas pelo Estado. (PISCITELLI, 2011).

Quanto à necessidade de equiparar os benefícios pagos a trabalhadores do setor público e do setor privado, isto poderia ser feito aplicando-se, ao setor privado, as regras mais abrangentes até então aplicadas aos servidores, como o direito de se aposentar com o último salário da ativa (integralidade), e uma política de reajustes para inativos que acompanhe a dos ativos (paridade). Ou seja, se o Estado brasileiro realmente quisesse acabar com as disparidades entre a cobertura de trabalhadores do setor privado e servidores públicos civis, iria agir por meio da adoção de mecanismos que garantissem a proteção previdenciária ao

amplo contingente de trabalhadores desocupados, informais, inseridos em vínculos precários e subordinados à intensa rotatividade no mercado de trabalho. No entanto, o caminho da equiparação e da garantia de isonomia é feito pelo rebaixamento generalizado das regras de acesso e da dimensão e magnitude dos benefícios ofertados a servidores civis e a trabalhadores da iniciativa privada, conforme destaca Silva (2015).

Em relação à necessidade de economia de recursos, Salvador (2011) aponta que tal argumento não merece prosperar pelo fato de o novo regime de previdência “complementar” induzir o aumento das diferenças entre despesas e receitas no âmbito do RPPS, pois,

Do ponto de vista das receitas, o novo servidor irá contribuir para o RPPS somente sobre o valor do teto do RGPS [R\$ 5.189,82 em 2016]. Sem a previdência complementar, contribuiria sobre a integralidade da sua remuneração. A União também vai contribuir efetivamente para o Fundo de Previdência e isso vai aumentar as despesas com os encargos da folha de salários. Hoje, a contribuição patronal é mera formalidade contábil; somente uma pequena parcela aparece nas despesas (SALVADOR, 2011, p. 118).

Ficam, portanto, expostas as fragilidades constantes dos argumentos utilizados para legitimar a criação de fundos de pensão para servidores públicos federais.

Além dessas questões, o item 22 da Exposição de Motivos, que acompanhou o Projeto nº 1992 de 2007, deixou evidenciado a elevada capacidade de mobilização monetária dos fundos de pensão a serem criados para os servidores civis, constituindo este um elemento que estimularia a *demandas por ativos nos mercados financeiros e de capitais* e, ao fim e ao cabo, o fortalecimento do mercado secundário de títulos:

Para finalizar, vale destacar que a FUNPRESP tende a ser a maior entidade fechada de previdência complementar presente no mercado brasileiro, tanto em quantitativo de participantes como em volume de recursos administrados. *O porte e o elevado potencial de acumulação de recursos deste novo investidor institucional poderá estimular a demanda por ativos no mercado financeiro e de capitais, viabilizando o fortalecimento do mercado secundário de títulos e promovendo maior liquidez, requisito essencial para o desenvolvimento desses mercados.* (BRASIL, 2007, p. 13; grifos adicionados).

Eis aqui, no próprio documento governamental que buscou argumentar falaciosamente a “urgente” necessidade do estabelecimento de fundos de pensão para servidores civis, o verdadeiro objetivo de todo esse movimento: a criação de um mecanismo centralizador de grandes massas monetárias, as quais devem ter como direcionamento geral, não a proteção previdenciária dos servidores, mas sim, o estímulo aos mercados de capitais e, com efeito, à reprodução do capital portador de juros e à potencialização do desenvolvimento das formas assumidas pelo capital fictício.

Neste sentido, cabe abordagem acerca da política de “investimentos”, isto é, de aplicações financeiras, da Funpresp-Exe, a qual diz respeito à gestão e ao direcionamento das reservas monetárias acumuladas a partir das contribuições diretas provenientes dos salários dos servidores e das parcelas do fundo público que a União, como “patrocinadora” vai aportar ao referido fundo.

De acordo com o Relatório Anual da Funpresp-Exe referente ao ano de 2015, a gestão das massas monetárias acumuladas por este investidor institucional divide-se em duas carteiras: uma, de “gestão própria”; e outra, de “gestão terceirizada”. Para a gestão terceirizada, abriu-se uma licitação para a contratação de cinco instituições financeiras, majoritariamente bancos, que passaram a controlar parte das reservas do fundo, sendo elas as seguintes: o Banco do Brasil; a Caixa Econômica Federal; o Itaú; o Santander; e o *Western Asset*. (FUNPRESP-EXE, 2015).

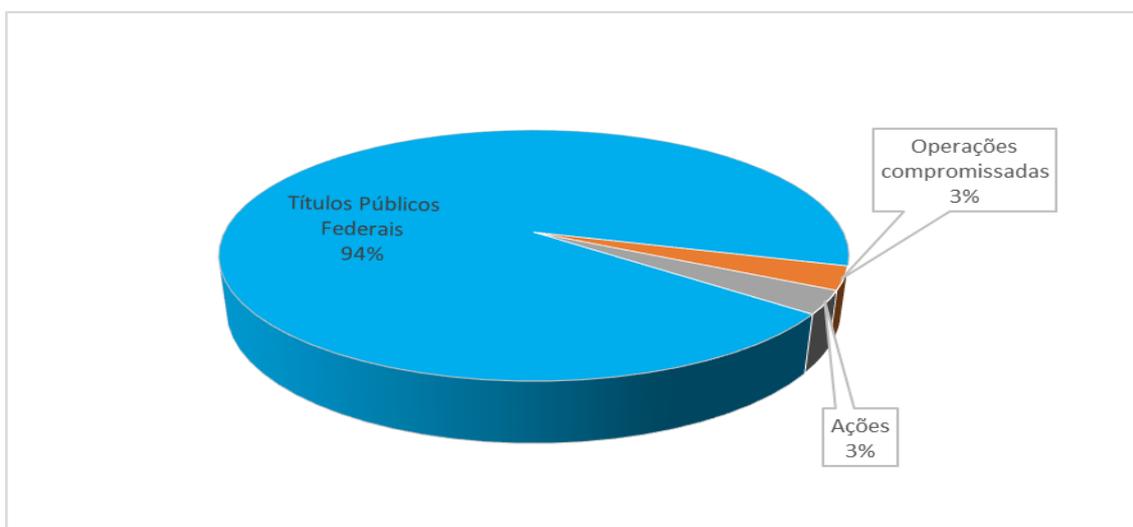
Desta circunstância, fica clara a conveniência da privatização da previdência do servidor público para as instituições componentes da oligarquia financeira, as quais cobram taxas de administração dos recursos. A esse respeito, a análise de Salvador (2011, p. 121) a respeito da criação da Funpresp já ensejava para o privilegiamento de bancos na administração de parte dos recursos acumulados a partir das contribuições provenientes do trabalho necessário dos servidores e de parcelas do fundo público: “Cabe indagar: por que a terceirização da gestão dos recursos? Por que o Fundo não poderá administrar os recursos com seu próprio quadro técnico?”.

Nesses termos, um outro aspecto a ser destacado acerca da política de “investimentos” da Funpresp-Exe, diz respeito à predominância dos *títulos públicos federais* como modalidade de aplicações das reservas monetárias do referido fundo de pensão. Para demonstração deste fato, o Gráfico 7 apresenta a composição da

carteira de “investimentos” da Funpresp-Exe no mês de dezembro de 2016, a partir da segregação porporcional entre as seguintes modalidades de aplicações: títulos públicos federais; ações; e operações compromissadas. A observação dos dados evidencia o fenomenal predomínio dos referidos títulos públicos na composição da carteira do referido fundo de pensão, que representaram 94% da totalidade das aplicações feitas com as reservas acumuladas, sendo que as ações e as operações compromissadas corresponderam, cada uma, a apenas 3% do total investido.

Nos marcos do regime de capitalização e da modalidade de contribuição definida, a estrutura do “benefício” que a Funpresp-Exe se propõe a pagar aos servidores federais que a ela aderirem será composta pelo montante acumulado a partir das contribuições dos servidores (trabalho necessário), das contribuições aportadas pela União (parcela do fundo público) e pela rentabilidade auferida a partir das aplicações financeiras (dimensão especulativa). O fato de a maior parte das aplicações ser composta por *títulos públicos federais*, produz duas implicações. A primeira é a potencialização da participação de parcelas do fundo público na conformação e na multiplicação das reservas monetárias do Funpresp-Exe, pois o Estado contribui duas vezes: diretamente, como “patrocinador”; e indiretamente, como *prestatário que paga juros* sobre o capital monetário que “toma emprestado” do fundo de pensão que ele mesmo “patrocina”.

Gráfico 7
Composição da Carteira de “Investimentos” da Funpresp-Exe (%)
(Dez/2016)



Fonte: Funpresp Exe. Elaboração própria.

Notas: Corresponde a aplicações referentes à gestão própria e à gestão terceirizada, dos planos de benefícios de servidores civis do Poder Executivo Federal e do Poder Legislativo Federal, bem como

do Plano de Gestão Administrativa. Os títulos públicos federais dividem-se entre: indexados ao IPCA; prefixados; indexados à Selic.

Já foi observado anteriormente que os títulos públicos constituem-se em uma modalidade predominante de aplicações dos fundos de pensão no Brasil, o que permite dimensionar a relevância destes investidores institucionais como operadores na potencialização do desenvolvimento das formas assumidas pelo capital fictício na conjuntura contemporânea. No caso da Funpresp-Exe o predomínio da participação relativa dos títulos federais na composição dos investimentos remete a uma *contradição primordial*, pois um dos argumentos legitimadores para criação da “previdência privada” dos servidores públicos foi o elevado “peso” financeiro que o pagamento de aposentadorias e pensões fazia recair sobre as despesas da União, em decorrência dos aportes necessários para compensar os desequilíbrios entre as receitas das contribuições e as despesas com benefícios. Ora, se era este o problema, por quê, então, atualmente, a União é a principal garantidora, a partir do pagamento de juros e amortizações da dívida pública, da rentabilidade das reservas monetárias que vão ser utilizadas para pagar “benefícios” aos servidores públicos civis que aderirem aos “planos” ofertados pela Funpresp-Exe?

A resposta encontra-se na circunstância de que a contrarreforma dos regimes públicos de previdência social de trabalhadores do setor público e do setor privado nada tem que ver com uma suposta incapacidade das receitas do Estado em honrarem o pagamento de benefícios de caráter previdenciário. Em última instância, a ofensiva contrarreformista é parte intrínseca da necessidade de subordinar massas cada vez maiores do trabalho necessário - tanto por meio de contribuições diretas aos fundos de pensão, quanto por intermédio do repasse de parcelas do fundo público a estes agentes via juros e amortizações - à dinâmica da acumulação financeira dos mercados de capitais, com vistas à potencialização do desenvolvimento do capital portador de juros e das formas assumidas pelo capital fictício.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa aqui empreendida teve como objeto de estudo as intrínsecas relações entre os reacionários processos que, por um lado, restringem o acesso de amplos contingentes da classe trabalhadora brasileira à cobertura previdenciária e, por outro, impulsionam a expansão monetária da “previdência privada” no Brasil, enfatizando-se os fundos de pensão. Tendo como perspectiva teórico-metodológica a categoria da totalidade, isto é, a compreensão dos fenômenos do real à luz das relações sociais típicas do modo de produção em vigor, foi possível um aprofundamento teórico com o objeto que permitiu apreender algumas das múltiplas determinações que constituem esta dimensão da realidade.

O resgate histórico acerca da trajetória da política de previdência social no país mostrou-se pertinente pelos seguintes motivos: possibilitou identificar os intrínsecos dilemas relacionados à cobertura previdenciária no período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988; a evidenciação das marchas e contramarchas das condições de acesso à proteção previdenciária ao largo do século XX indicou que a proteção previdenciária foi, historicamente, um espaço das lutas de classes no país; permitiu compreender os avanços e as limitações relacionadas ao Sistema de Seguridade Social estruturado na Carta de 1988.

Dentre os principais e mais dramáticos dilemas, ficou evidente a histórica segregação da proteção previdenciária ofertada a trabalhadores do setor privado em relação àquela estruturada para os servidores públicos; a maciça exclusão das massas trabalhadoras rurais do sistema permitiu dimensionar o significado da inserção do trabalhador rural como segurado especial na última constituinte; ficou também evidente a histórica tendência de descumprimento da legislação por parte do Estado e do patronato, especialmente no que diz respeito a suas contribuições; sobretudo, foi possível dimensionar o estrutural paradoxo entre a exigência de vínculo empregatício formal para o acesso à cobertura previdenciária e a precária condição do trabalho assalariado nos marcos da institucionalização das relações burguesas de produção em um país periférico como o Brasil. Assim, a não generalização do trabalho assalariado nesta sociedade (não) salarial expressou as tensões sociais que permearam o desenvolvimento da política de previdência no Brasil, tal como apontam Boschetti (2006) e Silva (2012).

À luz dos dilemas da sociedade (não) salarial, o sistema de proteção social estruturado no âmbito da Constituição Federal de 1988 mostrou-se inovador, porém, ao mesmo tempo, dotado de limitações. As principais inovações relacionaram-se com a estruturação de um sistema articulado entre as políticas de previdência, saúde e assistência social, bem como o estabelecimento do princípio da diversidade das fontes de custeio, de modo que foram concebidas fontes de receitas exclusivas e a criação de um orçamento único. No caso das ações de previdência social, o princípio da diversidade da base de financiamento da Seguridade se contrapôs à histórica dependência de contribuições diretas de trabalhadores e empregados para o financiamento de benefícios previdenciários. Além disso, também foram inovações a inclusão do trabalhador rural pela lógica da assistência, a uniformização de benefícios entre trabalhadores urbanos e rurais, o princípio da irredutibilidade dos benefícios e o estabelecimento de um sistema universal de saúde. Quanto às limitações estruturais da Seguridade, no caso da política de previdência, a principal esteve relacionada à manutenção da lógica do seguro contributivo bismarckiano como condicionante de acesso por parte dos trabalhadores urbanos, o que, estruturalmente, enseja a vinculação entre a cobertura previdenciária e o grau de inserção no mercado de trabalho.

Em que pese tal orientação híbrida, a Carta de 1988 representou avanços nos marcos da proteção social oferecida à classe trabalhadora brasileira e pode-se inferir que a orientação ali existente teve caráter essencialmente reformista, no sentido progressista com que esta palavra foi aplicada neste trabalho. No entanto, a árida e adversa conjuntura na qual a Seguridade foi regulamentada e (não) implementada ensejou, em um processo dialético, uma ofensiva contra as inovações do sistema e a potencialização das suas limitações. A compreensão dos nexos constitutivos deste processo ensejou, então, um aprofundamento teórico acerca do fenômeno da contrarreforma.

Conforme foi possível observar, o contexto sócio-político sob o qual ocorre o processo de contrarreforma tem relações intrínsecas com as determinações constitutivas da acumulação capitalista na contemporaneidade e, neste sentido, a abordagem teórica acerca das particularidades da categoria capital portador de juros mostrou-se fundamental.

Viu-se que tal forma de capital antecede o modo de produção capitalista, porém, com o desenvolvimento da ordem burguesa e das operações de

crédito, a dimensão fetichista do capital a juros tende a atingir um patamar cada vez mais elevado e mistificador, o que engendra o capital fictício. Na era imperialista, a fusão dos capitais dos grandes bancos e dos capitais dos grandes grupos industriais é o pilar de sustentação de domínio dos monopólios e da exportação de capitais. Com a Crise de 1929 e a Grande Depressão que a seguiu, o capital portador de juros sofre um *recoo*, especialmente em decorrência de medidas implantadas no âmbito da “repressão keynesiana”. Porém, esta circunstância se altera justamente em decorrência do desenvolvimento das forças produtivas e, assim, fez-se necessário um aprofundamento teórico acerca das determinações constitutivas do capitalismo contemporâneo.

O contexto das condições contemporâneas da acumulação capitalista, o qual permanece em sua fase monopolista, é conformado pelas seguintes determinações: a crise do capital que, de acordo com Mandel (1982; 2003), começa a tomar forma no fim da década de 1960 e cuja agudização ganha contornos específicos; a ofensiva burguesa neoliberal, de caráter conservador e reacionário, que visa à recuperação das taxas médias de lucros; o processo de mundialização financeira que, conforme Chesnais (2005; 2009), inicia-se na segunda metade do século XX, com o mercado de eurodólares e toma força nas décadas de 1970 e 1980 com os processos de liberalização, desregulamentação e desintermediação financeiras, os quais demonstraram as limitações da “repressão keynesiana”.

Ante este contexto, foi possível identificar que o desenvolvimento do capital portador de juros adquire particularidades fundamentais, as quais podem ser resumidas em duas dimensões: a primeira diz respeito à relação dialética entre a mundialização financeira, comercial e produtiva e a ofensiva neoliberal, que conforma um contexto favorável para a potencialização do desenvolvimento das formas assumidas pelo capital fictício, com a expectativa fetichista de ganhos sobre os papéis atingindo patamares que a esfera da produção jamais pode alcançar, o que, e, por seu turno, engendra o aparecimento sucessivo de crises financeiras; a segunda dimensão diz respeito ao fato de que este contexto enseja o acionamento do Estado e a agudização das disputas em torno do fundo público, em um processo no qual a dívida pública se converte em mecanismo potencializador do desenvolvimento do capital fictício às custas do trabalho necessário.

Nesta perspectiva, confirmou-se a hipótese inicialmente aventada de que os processos que marcaram a mundialização financeira, no contexto da crise

estrutural do capital, engendraram a potencialização do desenvolvimento das formas assumidas pelo capital fictício nas condições contemporâneas da acumulação capitalista. É, pois, no contexto de tal potencialização que o processo de contrarreforma dos regimes públicos de previdência social adquire um papel fundamental para o capital.

No âmbito de tais particularidades do capital portador de juros, foi possível identificar que os fundos de pensão são agentes fundamentais na cena contemporânea e que eles se beneficiam do processo de contrarreforma dos regimes públicos de previdência em duas dimensões. Por um lado, à medida que a contrarreforma restringe o acesso à cobertura previdenciária, uma parte da classe trabalhadora é “empurrada” para disponibilizar parte de seu trabalho necessário para que estes agentes financeiros possam aplicar massas monetárias em títulos de valor como títulos públicos e ações, o que enseja o desenvolvimento das formas assumidas pelo capital fictício. Por outro lado, à medida que as despesas com os regimes públicos de previdência são reduzidas pela marcha da contrarreforma, o fundo público fica mais livre para o pagamento de juros e amortizações da dívida, o que também beneficia diretamente a “força financeira de ataque” (SAUVIAT, 2005) dos fundos de pensão, pois, conforme se viu, no Brasil, estes agentes estão entre os principais detentores da dívida pública federal.

A partir da abordagem destas circunstâncias, foi possível atender ao primeiro objetivo específico estabelecido para esta pesquisa, que era o de verificar se o contexto sócio-político no qual a contrarreforma dos regimes públicos de previdência social é posta em marcha é conformado pelas particularidades do capital portador de juros no capitalismo contemporâneo. Mais ainda, ficou evidenciado o papel da “previdência privada” nesta conjuntura, principalmente dos fundos de pensão como agentes centrais na potencialização do desenvolvimento do capital fictício na conjuntura atual da acumulação.

Estabelecidos esses aspectos teóricos, foi possível compreender melhor o sentido reacionário dos mecanismos da contrarreforma dos regimes públicos de previdência social. Foi observado que o contexto sócio-político do processo contrarreformista está diretamente relacionado à inserção do Brasil na mundialização financeira, especialmente a partir do Plano Real, por meio do qual imprimiu-se uma orientação liberal-ortoxa na política macroeconômica e constituiu-se em um instrumento fundamental para a (não) implementação do Orçamento da

Seguridade Social (OSS). Além disso, a pesquisa evidenciou o caráter essencialmente reacionário dos regimes fiscais impostos pela marcha contrarreformista, tanto pela Lei de Responsabilidade Fiscal quanto pelo Novo Regime Fiscal.

Em um processo articulado, a contrarreforma desestrutura duplamente a Seguridade Social, tanto pelo lado de suas receitas – as quais deveriam ser exclusivas - quanto no que tange às despesas, ensejando a restrição de acesso à proteção social no Brasil.

A respeito da corrosão das receitas, dentre os múltiplos mecanismos existentes, foi possível identificar os seguintes: a desestruturação do princípio da diversidade do financiamento da seguridade, o que afetou diretamente a política de previdência, difundindo-se a distorcida concepção de que sua única fonte de financiamento são as contribuições diretas de trabalhadores e empregadores; a Desvinculação das Receitas da União, mecanismo específico de transferência direta de recursos da Seguridade para pagamento da dívida pública, potencializado nos tempos recentes; a famigerada política de desonerações tributárias ao grande capital, que afetou especialmente a principal fonte de financiamento dos benefícios previdenciários, que são as contribuições previdenciárias patronais; a utilização de recursos da Seguridade com gastos típicos do orçamento fiscal, tal como o pagamento de benefícios a inativos e pensionistas dos regimes públicos de servidores civis e militares; a construção de um arcabouço institucional favorável à sonegação tributária do grande capital. Em última instância, viu-se que estes mecanismos contribuem para a construção da retórica do *déficit* e da “necessidade” de restringir-se as condições de acesso e a magnitude dos benefícios sociais.

A contrarreforma das despesas da previdência constitui-se na restrição das regras de acesso e na diminuição da magnitude e da dimensão dos benefícios. A pesquisa teórica indicou que sua funcionalidade para o capital consiste em, pelo menos, três aspectos: libera recursos do fundo público para as ações mais direcionadas à reprodução do capital, especialmente o portador de juros e o fictício por meio do pagamento de juros e amortizações da dívida pública; disponibiliza força de trabalho para a subsunção ao capital em atividades laborais das mais diversas ordens e sob quaisquer condições; estimula a adesão de determinados segmentos da classe trabalhadora aos produtos financeiros vendidos pela “previdência privada”.

Ficou claro que a contrarreforma das condições de acesso à cobertura previdenciária é um processo em marcha desde, pelo menos, meados da década de 1990 e cada governo que controlou o Estado brasileiro neste período executou uma etapa nesta ofensiva. Verificou-se que seus efeitos devastadores abrangem amplos segmentos da classe trabalhadora, com a politicamente conveniente exclusão de militares, policiais e bombeiros. Diversos são os mecanismos utilizados para materializar este processo: estabelecimento do fator previdenciário, fórmula de cálculo reacionária que diminui o valor do benefício do trabalhador a partir de sua expectativa de sobrevida; imposição de teto de benefícios; tentativas de impor uma idade mínima para acesso à aposentadoria por tempo de contribuição; aumento de carências; diminuição do tempo de duração de benefícios; dentre muitos outros.

Como uma das maiores determinações deste processo, a histórica segregação entre a cobertura previdenciária ofertada a trabalhadores do setor privado e servidores públicos civis é agora convertida em uma *homogeneização rebaixada* que, sob os marcos da radicalização da ofensiva contrarreformista, constante na Proposta de Emenda à Constituição nº 287 de 2016, ameaça consumir as contribuições provenientes do trabalho necessário destes segmentos sem que estes possam nutrir a esperança de um dia se aposentar.

Para além destas circunstâncias, a análise desta temática permitiu verificar que um dos principais argumentos legitimadores da contrarreforma das condições de acesso à proteção previdenciária é o “envelhecimento populacional”. Algumas inferências teóricas indicaram que este argumento é desprovido de materialidade, especialmente à luz da lei do valor-trabalho. Assim, propõe-se que esta temática seja objeto de análise crítica na perspectiva da totalidade do ser social em estudos futuros.

Desta feita, a abordagem a respeito da contrarreforma das receitas e das despesas permitiu atender ao segundo objetivo específico estabelecido para esta pesquisa, que era o de identificar os mecanismos utilizados pelo Estado para por em marcha o movimento de desestruturação dos regimes públicos de previdência estruturados no âmbito da Constituição Federal de 1988.

Para abordagem acerca de como a contrarreforma dos regimes públicos de previdência de trabalhadores do setor privado e de servidores públicos civis estimulou a criação de um fundo de pensão específico utilizou-se como objeto específico o regime de “previdência complementar” dos servidores públicos federais.

Foi possível observar que os fundos de pensão criados para servidores federais possuem ampla capacidade de formação de reservas monetárias, tendo em vista o caráter estável do vínculo empregatício e o elevado patamar salarial do segmento. Mais ainda, a condição da União como “patrocinadora” indica que este é um instrumento de transferência de recursos do fundo público para a reprodução do capital portador de juros e do desenvolvimento das formas assumidas pelo capital fictício.

Foi observado como, no decorrer da contrarreforma, a imposição do teto ao RGPS, o estabelecimento da modalidade contribuição definida, o endurecimento das regras de acesso – as quais combinam idade, tempo de contribuição, tempo de serviço público e tempo no cargo – construíram as bases materiais que tinham a finalidade precípua de estimular os servidores a aderir a esses fundos. O caso demonstrado a respeito de como as recentes alterações nas regras de acesso ao benefício da pensão por morte no âmbito do RGPS e do RPPS dos servidores civis são hoje utilizadas pela Funpresp para atrair servidores a seus planos de “benefícios” constitui-se em um exemplo bastante emblemático e demonstrativo das interrelações de como a restrição de acesso a direitos previdenciários no âmbito dos sistemas públicos constitui-se em condição *sine qua non* para que estes investidores institucionais possam apropriar-se do trabalho necessário de determinados segmentos da classe trabalhadora.

Ficou ainda evidente a pulsante contradição existente na política de investimentos da Funpresp-Exe, a qual tinha, em dezembro de 2016, 94% de suas reservas monetárias aplicadas em *títulos públicos federais*, o que significa dizer que, além das contribuições patronais, o fundo público também participará do financiamento dos “benefícios” por meio do pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Este aspecto põe abaixo os argumentos legitimadores da criação deste fundo, os quais centravam-se na necessidade de reduzir os aportes da União na equalização do *déficit* do RPPS dos servidores e comprova, em última instância, que a criação de fundos de pensão nada têm que ver com uma suposta incapacidade do Estado de pagar benefícios, mas sim, com a necessidade de subordinar massas cada vez maiores de trabalho necessário à reprodução do capital portador de juros e à potencialização do desenvolvimento das formas assumidas pelo capital fictício.

Desta maneira, mostra-se atendido o terceiro objetivo específico estabelecido para a presente pesquisa, que era o de verificar os nexos intrínsecos entre a contrarreforma dos regimes públicos de previdência social estruturados no âmbito da Constituição Federal de 1988 e a criação de fundos de pensão para os servidores públicos federais.

Em última instância, a observação dos dados referentes à relação proporcional dos investimentos dos fundos em relação ao PIB e o quantitativo dos trabalhadores vinculados a tais fundos em relação à população ocupada, feitas no Capítulo 5, não deixam dúvidas a respeito de que os fundos de pensão *não estão direcionados à oferta de proteção previdenciária à massa trabalhadora*, mas sim à necessidade de centralizar massas monetárias provenientes do trabalho necessário em patamares cada vez maiores, com vistas a estimular a potencialização do desenvolvimento das formas assumidas pelo capital fictício nos mercados financeiros, sem que o crescimento desta massa fictícia se converta em cobertura previdenciária para os trabalhadores.

Portanto, nesta pesquisa se propôs a investigação acerca das possíveis relações entre a contrarreforma dos regimes públicos de previdência social de trabalhadores do setor privado e de servidores públicos civis e a expansão monetária da “previdência privada”, com enfoque nos fundos de pensão. Restou comprovado que a contrarreforma é um instrumento fundamental para a construção das bases sociais e materiais que impulsionam a *proliferação monetária* dos fundos de pensão e que como determinação constitutiva do contexto sócio-político deste processo estão as particularidades do capital portador de juros na contemporaneidade.

Em linhas gerais, toda esta conjuntura de barbarização da proteção social sob a égide do capital portador de juros e do capital fictício permite inferir que o caráter reacionário da contrarreforma das condições de acesso à proteção previdenciária se intensifica à medida que se agudiza a crise do capital no centro e na periferia deste sistema em decomposição.

Ante todo o exposto, estas breves considerações finais exigem um olhar otimista frente aos desafios que se apresentam à massa trabalhadora deste país, pois este contexto de homogeneização rebaixada da cobertura previdenciária de amplas camadas sociais também enseja uma inferência peculiar, a qual diz respeito a uma *contradição inequívoca*: com a radicalização da ofensiva

contrarreformista e a restrição das condições de acesso a amplos segmentos de trabalhadores, incluindo os do setor privado, os do setor público civil e os rurais, tais parcelas de trabalhadores passam a ter, no que diz respeito à cobertura previdenciária, uma pauta única e objetiva: *a defesa da Previdência Social Pública*.

A primeira parte deste trabalho demonstrou como o desenvolvimento da política de previdência *segregou os trabalhadores em múltiplos e diversos fragmentos*, tanto com a exclusão daqueles inseridos em atividades informais; tanto com a divisão entre trabalhadores do setor privado e do setor público; tanto entre trabalhadores urbanos e rurais; quanto com os fracionamentos de cobertura entre as próprias categorias profissionais abrangidas pelas CAPs IAPs, que por décadas tiveram graus de cobertura diversificados. A Seguridade Social constituiu-se em um passo importante no processo de uniformização dos benefícios dos trabalhadores do setor privado e dos rurais, mas manteve o caráter segregado da dimensão da cobertura ofertada aos servidores públicos civis. Como expressão de que o sistema capitalista constrói as suas contradições, nos marcos da contrarreforma, estas camadas da classe trabalhadora brasileira passam a ter como reivindicação comum e unificada, depois de mais de noventa anos de criação da primeira CAP, *a defesa da Previdência Social Pública*. Em última instância, o novo caráter *unificado* desta pauta apenas confirma a clássica análise de Marx e Engels (2010, p. 51) de que o sistema do capital engendra as lutas sociais das massas proletárias que podem derrubá-lo, pois “a burguesia produz, sobretudo, seus próprios coveiros. Seu declínio e a vitória do proletariado são igualmente inevitáveis”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Giovanni. **Trabalho e subjetividade**: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. São Paulo: Boitempo, 2011. 164 p.

ANDRADE, Eli Gurgel. (Des) Equilíbrio da Previdência Social Brasileira: 1945 – 1997. (Componentes econômico, demográfico e institucional). Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR). Faculdade de Ciências Econômicas. Departamento de Demografia. Belo Horizonte, 1999.

ANDRIETTA, Lucas; LEMOS, Patrícia. O sindicalismo da CUT e a mercantilização do sistema previdenciário brasileiro. *In*: **SER Social**: Previdência Social e Trabalho. Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social/Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. v. 18, n. 39, 2. sem./2016. pp. 501-519.

ANFIP. **Análise da Seguridade Social 2014**. Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2015. 168 p.

_____. **Análise da Seguridade Social 2015**. Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social 16. ed. Brasília: ANFIP, 2016. 150p.

_____. **Previdência Complementar do Servidor Público**: críticas e questionamentos ao Projeto de Lei 1.992/2007. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP, 2011, 60p.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho*: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 7ª reimpressão. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005. 258 p.

_____. **Adeus ao trabalho?**: Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 15. ed. 2. reimpr. São Paulo: Cortez, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Envejecimiento sin crisis**: política para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1994. 457p.

BECHARA FILHO, Ivan. Adesão automática é política de previdência complementar. A MPV 676 de 2015 e a legitimidade das Emendas Parlamentares 34 e 38. *In*: **Questões Jurídicas Contemporâneas na Previdência Complementar Fechada**. Comissão Técnica Nacional de Assuntos Jurídicos da ABRAPP. São Paulo: CEJUPREV, 2015. pp. 73-94.

BEHRING, Elaine. Acumulação capitalista, fundo público e política social. *In*: BOSCHETTI, Ivanete, et al. (Orgs.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez. 2008a.

_____. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2 ed. 3ª reimpr. São Paulo: Cortez, 2008b.

_____. Crise do capital, fundo público e valor. *In*: BOSCHETTI, Ivanete, et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez. 2010. pp. 13-34.

_____. **Política social no capitalismo tardio**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2015. 213p.

_____. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: SALVADOR, Evilásio; et al (orgs.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012. pp. 153-180.

_____; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9. Ed. 6ª reimpressão. São Paulo: Cortez, 2011. 213 p.

BELLUZZO, Luis Gonzaga. Prefácio. In: **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. CHESNAIS, François (org.). São Paulo: Boitempo, 2005. pp. 7-16.

BOCCHI, João. **Crises capitalistas e a escola francesa da regulação**. In: Pesquisa e Debate, SP, v. 11, n. 1 (17), p. 26-48, 2000.

BORÓN, Atílio. Hegemonía e Imperialismo en El Sistema Internacional. In: BORGIANNI, Elisabete, et al (org). **Conyuntura actual, Iatinoamericana y mundial: tendências y movimientos**. São Paulo: Cortez, 2009. pp-136-163.

BOSCHETTI, Ivanete. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 754-803, out./dez, 2012.

_____. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

_____. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, p. 575-593.

_____. Os custos da crise para a política social. In: BOSCHETTI, Ivanete, et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez. 2010. pp. 64-85.

_____. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2006. 324p.

_____.; SALVADOR, Evilasio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 87, p. 25-57, 2006.

BRAGA, Ruy. A Nostalgia do Fordismo. Elementos para uma crítica da teoria da regulação. (Tese de Doutorado). Univesidade Estadual de Campinas. Campinas, 2002.

BRANDÃO, Thiago. As configurações da Seguridade do Servidor Público Federal: uma análise das relações de status, classe e direitos na burocracia brasileira. (Tese de doutorado). Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. Brasília, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1992 de 2007.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas

Constitucionais nº 1/92 a 71/2012 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2013. 87p.

_____. Diário da Câmara dos Deputados. Ano LV. n. 197. Quinta-feira, 23 de novembro de 2000. Brasília-DF. Mesa da Câmara dos Deputados. Biênio 1999/2000. Novembro, 2000. pp. 59.656-59.661.

_____. Ministério da Fazenda. Boletim Estatístico de Previdência Social. Coordenação-Geral Estatística, Demografia e Atuária da Secretaria de Previdência. Julho/2016. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/beps_16.07.pdf. Acesso em: 24/10/2016.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais. Parte I. Brasília. n. 244. Agosto/2016. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/bol-etim-estatistico-pessoal/2016/161007_bol244_ago2016-parte_i.pdf. Acesso em: 20/10/2016.

_____. Ministério da Fazenda. *Anuário Estatístico da Previdência Social*. AEPS 2015. Brasília: MF/DATAPREV. 2015. v. 24. 917p.

_____. Ministério da Fazenda. Demonstrativo dos Gastos Tributários – Estimativas Bases Efetivas – Ano Calendário 2013. Série 2011 a 2016. Março/2016. Brasília: Receita Federal do Brasil. 2016, 135p.

_____. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social*. AEPS 2009. Brasília: MPS/DATAPREV. 2010. v. 18. 854p.

_____. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social*. AEPS 2010. Brasília: MPS/DATAPREV. 2011. v. 19. 868p.

_____. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social*. AEPS 2013. Brasília: MPS/DATAPREV. 2014. v. 22. 899p.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social*. AEPS. 2014. Brasília: MTPS/DATAPREV. 2015. v. 23. 890p.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência Social. Relatório de Avaliação Tutorial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS da União. Servidores, Aposentados e Pensionistas civis dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Março/2016.

_____. *Servidor público*. Atualizada até fevereiro de 2015. 7. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. 162p.

BRETTAS, Tatiana. Crise do capital e dívida pública. In: **Financeirização, fundo público e política social**. SALVADOR, Evilasio... [et. Al.] (orgs.). – São Paulo: Cortez, 2012. pp. 93-120.

CARCANHOLO, Reinaldo; NAKATANI, Paulo. **O capital especulativo parasitário**: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. *Revista Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 20, n.1, p. 284-304, 1999.

CARDIM DE CARVALHO, Fernando. [et. al]. **Economia monetária e financeira**: teoria e política. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 385p.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998. 611p.

CHESNAIS, François. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. Tradução: Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. - São Paulo: Boitempo, 2005. 255p.

_____. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996. 335 p.

_____. **As dívidas ilegítimas**: Quando os bancos fazem mão baixa nas políticas públicas. 1. ed. (Ciclo de Leitores). Lisboa: Temas e Debates. 2012. 185p.

_____. "Mundialización: El capital financiero en el comando. In: **Conyuntura actual, latinoamericana y mundial**: tendências y movimientos. São Paulo: Cortez, 2009. pp. 62-92.

CORRÊA, Vanessa; BIAGE, Milton. Os impactos da componente financeira da Dívida Pública Brasileira após o Plano Real – a correlação entre abertura financeira, centralidade da política de combate à inflação e a dinâmica da Dívida. Encontro Nacional de Economia. ANPEC. 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política. In: **Hegemonia às avessas**. BRAGA, Ruy, et. al. (orgs.). Coleção Estado de Sítio. São Paulo: Boitempo Editorial. 2010. pp. 29-43.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTUDOS E ESTATÍSTICAS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. Os números da rotatividade no Brasil: um olhar sobre os dados da Rais – 2002 – 2013. Nota à imprensa. 2014. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notaaimprensa/2014/numerosRotatividadeBrasil.pdf>. Acesso em: 19/10/2016.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**: Brasil, 1985-95. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. 228p.

ENGELS, Friedrich. Prefácio. In: MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Volume IV. Livro Terceiro. O processo global da produção capitalista. Tomo 2 (Parte Segunda):. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

FAGNANI, Eduardo. Previdência social e desenvolvimento econômico. **Texto para Discussão. IE/UNICAMP**. n. 140, fev, 2008. ISSN 0103-9466.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista**: as funções da previdência e assistência sociais. 12. ed. 3. reimpr. São Paulo: Cortez, 2009. 216p.

_____. Previdência Social: Conflitos e Consensos. **Revista Ser Social**. n. 11. 2002. pp- 29-74. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/287/105. Acesso em 04/11/2015.

_____. A questão da reforma da Previdência Social no Brasil. In: **Revista Ser Social**. n. 07. 2000. pp- 97-116. Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília, Disponível em:

http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/299. Acesso em: 04/11/2015.

FAZIO, Luciano. A PEC nº 287 e a redução do valor dos benefícios previdenciários. *In: SER Social: Previdência Social e Trabalho*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social/Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. v. 18, n. 39, 2. sem./2016. pp. 705-720.

FEDERAL RESERVE. Transcript of Press Conference with Paul A. Volcker, Chairman. Federal Reserve Bank of St. Louis: Washington, D.C. October 6, 1979. Disponível em: <http://www.federalreservehistory.org/Media/Material/Event/41-253>. Acesso em: 16/11/2016.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975a, pp. 201-287.

_____. Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975b. - Cap. 1 “Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento”. pp. 9-90.

FIORI, José Luis. Globalização, hegemonia e império. *In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luis. (orgs.) Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997. pp. 87-147.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o Capital-Imperialismo: teoria e história**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz e Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010. pp. 20-97.

FRAGA, Armínio. Brasil: Sociedade Aberta em uma Economia Global. Apresentação à edição brasileira. *In: SOROS, George. A crise do capitalismo: as ameaças aos valores democráticos, as soluções para o capitalismo global*. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora Campus. 1998. pp. 7-9.

FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL DO PODER EXECUTIVO – FUNPESP-EXE. Relatório Anual de Informações 2015. Brasília: Funresp-Exe. 2016. 183p.

_____. Informativo do Participante. Setembro de 2016. Brasília. Disponível em: https://www.funresp.com.br/portal/wp-content/uploads/2016/09/Funresp-Informativo-do-Participante_Setembro20162.pdf. Acesso em: 09/11/2016.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 351 p.

_____. **Não à recessão e ao desemprego**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. (Coleção de Estudos brasileiros; v. 69). 107p.

GENTIL, Denise Lobato. A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990-2005. 2006. 358p. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

GORENDER, Jacob. Apresentação. *In: O capital: crítica da economia política*; trad. Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. – São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas). pp. 5-66.

GOUGH, Ian. **Economía política del Estado del bienestar**. Traducción: Gerório Rodríguez Cabrero. Madrid: H. Blume. Ediciones, 1978. pp. 11-37; 47-155.

GRANEMANN, Sara. Fundos de pensão e a metamorfose do “salário em capital”. *In: Financeirização, fundo público e política social*. SALVADOR, Evilasio [et al.] (orgs.). São Paulo: Cortez, 2012.

_____. Para uma crítica marxista das políticas sociais. Congresso NIEP 2011: Marx e o Marxismo: Teoria e Prática. Universidade Federal Fluminense. Niterói/RJ. Dez/2011. Disponível em: <http://www.niepmarx.com.br/MManteriores/MM2011/TrabalhosPDF/AMC441F.pdf>. Acesso em: 31/01/2017.

_____. Para uma interpretação marxista da “previdência privada”. Tese de doutorado. Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Setembro de 2006.

_____. PEC 287/16: falácias para a desconstrução dos direitos do trabalho. *In: SER Social: Previdência Social e Trabalho*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social/Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. v. 18, n. 39, 2. sem./2016. pp. 672-688.

GUARDIA, Alexis; CLARK, Regina; MARTNER, Gonzalo. **Rompiendo mitos: la reforma del sistema de pensiones en Chile**. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert Stiftung. 2007.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. Edições Loyola: São Paulo, 2008. 349p.

_____. **O Neoliberalismo: História e implicações**. Edições Loyola. São Paulo: 2005. 223p.

_____. **Para entender o capital: livros II e III**. Trad. Rubens Enderle. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2014. pp. 167-255.

HILFERDING, Rudolf. **O capital financeiro**. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os economistas).

HOCHMAN, Gilberto. Previdência e assistência social nos anuários estatísticos do Brasil. *In: IBGE, Estatísticas do Século XX*. Rio de Janeiro: IBGE. 2006. p. 181-215.

IANNI, Otávio. A questão social. *In: A ideia de Brasil moderno*. São Paulo: Brasiliense. 1996. pp. 87-112.

_____. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. 316p.

HOBBSAWM, Eric. **A era de ouro**. *In: Era dos Extremos: O breve século XX, 1914-1991*. 2 ed. 26 reimp. São Paulo: Companhia das Letras. 1995. pp. 223-391.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 26. ed. São Paulo: Cortez; [Lima, Peru]: CELATS, 2009.

IBGE. Estatísticas Históricas do Brasil. Séries Econômicas, Demográficas e Sociais de 1550 a 1988. 2.^a edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: IBGE. 1990.

KALECKI, Michal. Political aspects of full employment. *In: The Political Quarterly*. V. 14. Issue 4. October, 1943. pp. 322-331.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**; Inflação e deflação; apresentação Adroaldo Moura da Silva; trad. Mário R. da Cruz. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas). 333p.

LENIN, Vladimir Ilitch. **O Imperialismo**: Fase superior do capitalismo. Tradução: Leila Prada. São Paulo: Centauro, 4^a Edição, 2008. 130 p.

LEWIS, Michael. **Liar's Poker**: Rising through the wreckage on Wall Street (25th anniversary edition). New York: W.W Norton & Company. 2014. 320p.

LIMA, Mário de Almeida. Introdução. *In: SENADO FEDERAL. Origens da legislação trabalhista brasileira*. Organização e Introdução: Mário de Almeida Lima. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2015. 332p. – (Edições do Senado Federal; v. 216).

LUKÁCS, Gyogy. **Os princípios ontológicos fundamentais de Marx**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas. 1978. pp. 11-76.

LUPATINI, Márcio. Crise do capital e dívida pública. *In: Financeirização, fundo público e política social*. SALVADOR, Evilasio... [et. Al.] (orgs.). – São Paulo: Cortez, 2012. pp. 59-91.

LOPREATO, Francisco Luiz. Dívida Pública: o limiar de mudanças?. **Texto para discussão**. TD 2026. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA. 2015.

MAIA, Rosane. Fundos previdenciários e o financiamento do desenvolvimento: o papel dos fundos patrimoniais dos trabalhadores e dos fundos de pensão. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas, SP, 2003.

MALLOY, James. **A política de Previdência Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986. (Biblioteca de saúde e sociedade, v. 13).

MANDEL, Ernest. La teoría marxista de las crisis y la actual depresión económica. Conferencia dictada en el seminario "Marxismo Crítico", Atenas, jun. 1983. **Globalización: Revista Mensual de Economía, Sociedad e Cultura**. 2003. Disponível em: <http://www.rcci.net/globalizacion/2003/fg360.htm>. Acesso em: 31/01/2017.

_____. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural. 1982. pp. 333-350.

MARX, Karl. A Lei Geral da Acumulação Capitalista. *In: O Capital*. Crítica da Economia Política. Volume I. Livro Primeiro. Tomo 2. Editora Nova Cultural: São Paulo. 1996. pp. 245-338

_____. **O capital**: crítica da economia política; trad. Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. – São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas). 297p.

_____. **O capital**: crítica da economia política. Livro Terceiro. Volume III. O processo global da produção capitalista. Tomo 1. (parte primeira).: 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986a. (Os economistas).

_____. **O capital**: crítica da economia política. Livro Terceiro. Volume IV. O processo global da produção capitalista. Tomo 2 (Parte Segunda).: 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986b. (Os economistas).

_____. **O capital**: crítica da economia política, livro terceiro: o processo global de produção capitalista, volume V, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MARX; Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã: Feuerbach**: A contraposição entre as cosmovisões materialista e idealista. Trad. Frank Muller. São Paulo: Editora Martin Claret. 2007. 145p.

_____. **Manifesto Comunista**. Organização e introdução: Osvaldo Coggiola. Trad. Álvaro Pina e Ivana Jinkings. – 1. ed. Revista. São Paulo: Boitempo, 2010.

MENDES. Áquilas. **Tempos turbulentos na saúde pública brasileira**: Impasses do financiamento no capitalismo financeirizado. São Paulo: Hucitec, 2012. 170p. (Saúde em Debate, 223).

MIGLIOLI, Jorge. Apresentação. In: Kalecki: **Teoria da Dinâmica Econômica**. Trad. Paulo de Almeida. São Paulo: Nova Cultural, 1997. 204p.

MOLLO. Maria de Lourdes Rollemberg. Crédito, capital fictício, fragilidade financeira e crises: discussões teóricas, origens e formas de enfrentamento da crise atual. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 20, n.3 (43), p. 449-474, dez. 2011.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social**. 7. ed. – São Paulo: Cortez, 2015. 277p.

_____. Questão social e serviço social: um debate necessário. In: MOTA, Ana Elizabete. (org). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 2. ed. rev. e amp. São Paulo: Cortez, 2008. pp. 21-57.

NAVARRO, Vicenç. **Neoliberalismo y Estado del Bienestar**. Barcelona: Ariel. 1998. pp. 75-119.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Revista Temporalis**. Ano II, n. 3. Jan/jun. Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001. pp. 41-61.

_____. José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão popular, 2011.

_____. José Paulo. Crise do capital e consequências societárias. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo. n. 111, p. 413-429. jul/set. 2012.

_____. BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006. – (Biblioteca básica de serviço social; v. 1).

NOGUEIRA, Rio. **A crise moral e financeira da previdência social**. São Paulo: Difel, 1985.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista**: o ornitorrinco. 1. ed., 4. reimpr. – São Paulo, SP: Boitempo, 2013. 152p.

_____. **Os direitos do antivalor:** a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998. “O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. pp. 19-48.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo; BELTRÃO, Kazô; DAVID, Antônio. A dívida da União com a Previdência Social: uma perspectiva histórica. **Texto para discussão**. n. 638. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

OLIVEIRA, Jaime; TEIXEIRA, Sônia. **(Im) Previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil**. Petrópolis, Vozes; (Rio de Janeiro): Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1985. 360p.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.

_____. **Pension Markets in Focus**. 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Pension-Markets-in-Focus-2015.pdf>. Acesso em: 01/11/2016.

PAIVA, Sálvea de Oliveira Campelo e. **Envelhecimento, saúde e trabalho no tempo do capital**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2014. 303p.

PEDROSA, Ruy Brito. A nova reforma da previdência social. **Cadernos Debate** – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. n. 2. Agosto. 1995.

PINHEIRO, Ricardo Pena. **A demografia dos fundos de pensão**. Brasília: Ministério da Previdência Social. Secretaria de Políticas de Previdência Social. 2007. 292p. – (Coleção Previdência Social. Série Estudos; v. 24).

PISCITELLI, Roberto. A previdência do servidor público e a FUNPRESP. **Cadernos Aslegis**. N. 43. Maio/Agosto, 2011.

POCHMANN, Márcio. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

ROZENDO, Henrique. O mercado da previdência privada aberta no Brasil. *In: SER Social: Previdência Social e Trabalho*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social/Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. v. 18, n. 39, 2. sem./2016. pp. 391-406.

SALVADOR, Evilásio. *A desvinculação dos recursos orçamentários em tempos de ajuste fiscal: instrumento de apropriação do fundo público pelo Capital Portador de Juros*. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORAS [ES] EM SERVIÇO SOCIAL – ENPESS. 2016a.

_____. As consequências das renúncias tributárias no financiamento da seguridade social no Brasil. **Política Social e Desenvolvimento**.v.3. pp. 8-23. 2015.

_____. As implicações da Reforma da Previdência Social de 1998 sobre o mercado de trabalho no Brasil. (Dissertação de mestrado). Universidade de Brasília. Instituto de Ciências Humanas. Departamento de Serviço Social. 2003. 172p.

_____. A Privatização da Previdência do Servidor Público: a FUNPRESP e a financeirização das aposentadorias e pensões. In: *Cadernos ASLEGIS*, n. 43, maio/agosto, 2011. pp. 107 a 123. Disponível em:

http://www.aslegis.org.br/files/cadernos/2011/Caderno43/CAD.43p107_A.privativacao.da.previdencia.do.servidor.publico.a.fuvnpresp.e.a.financeirizacao.das.aposentadorias.e.pensoes.pdf. Acesso em: 31/01/2017.

_____. Crise do capital e o socorro do fundo público. *In*: BOSCHETTI, Ivanete, et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010a. pp. 35-63.

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

_____. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010c. 430p.

_____. Perfil da desigualdade e da injustiça tributária com base nos declarantes do Imposto de Renda no Brasil 2007 – 2013. INESC: Brasília. 2016b. 46p.

_____; TEIXEIRA, Sandra. Orçamento e Políticas Sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas** (UFMA), v. 18, pp. 15-32.

SAUVIAT, Catherine. Os fundos de pensão e os fundos mútuos: principais atores da finança mundializada e do novo poder acionário. *In*: CHESNAIS, François. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005. pp. 109-132.

SCHULER, Leonardo. O implacável regime de previdência complementar dos servidores públicos federais. *In*: **Cadernos ASLEGIS**, n. 43, maio/agosto, 2011. pp. 33 a 58.

SENADO FEDERAL. **Origens da legislação trabalhista brasileira**. Organização e Introdução: Mário de Almeida Lima. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2015. 332p. – (Edições do Senado Federal; v. 216).

SILVA, Adroaldo Moura da. Apresentação. *In*: KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda; Inflação e deflação**; apresentação Adroaldo Moura da Silva; trad. Mário R. da Cruz. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas). 333p.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência social no Brasil: (des) estruturação do trabalho e condições para sua universalização**. São Paulo: Cortez, 2012. 492p.

_____. Trabalho e Previdência social no Brasil no contexto de crise do capital. **O Ser Social em Questão**. v. 34. 2015. pp. 137-160.

SINGER, Paul. **A crise do “milagre”**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. 168p.

SOROS, George. A crise do capitalismo: as ameaças aos valores democráticos, as soluções para o capitalismo global. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora Campus. 1998. pp. 7-9.

SOUZA DA SILVA, Giselle. Transferências de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. *In*: **Financeirização, fundo público e política social**. SALVADOR, Evilasio... [et. Al.] (orgs.). – São Paulo: Cortez, 2012. pp. 209-240.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe: entenda como e por quê você foi enganado**. Rio de Janeiro: Leya, 2016. 144p.

TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Por trás do fundo menos público, o que está em jogo é a democracia. In: SALVADOR, Evilásio; et al (orgs.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012. pp. 153-180.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luis. (orgs.) **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997. pp. 27-53.

TERRA, Fábio. A dívida líquida do setor público no Brasil pós-real: uma interpretação keynesiana. (Doutorado em Economia). Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2011. 161p.

WILLIAMSON, John. **Depois do Consenso de Washington**: Uma Agenda para Reforma Econômica na América Latina. Palestra apresentada à FAAP em São Paulo, 25 de agosto de 2003. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>> . Acesso em: 26/11/2015.

WILLIS TOWERS WATSON. P& I/TW 300 analysis: Year end 2014. September 2015. Disponível em: <<https://www.willistowerswatson.com/en-GB/insights/2016/09/The-worlds-300-largest-pension-funds-year-ended-2015>>. Acesso em: 14/01/2017.

WORLD BANK. **Growing old in an older Brazil**: implications of population aging on growth, poverty, public finance and service delivery. Michele Gragnolati ... [et al.]: Washington, D.C.: The World Bank, 2011.

Sítios eletrônicos consultados

www.abrapp.org.br

www.bcb.gov.br

www.data.worldbak.org

www.funpresp.com.br

www.ibge.gov.br

www.nytimes.com

www.oecd-ilibrary.org

www.orcamentofederal.gov.br

www.siop.planejamento.gov.br

www.stats.oecd.org