

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS - BACHARELADO**

**Micael da Silva Bacellar**

**A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA O  
SETOR PRIVADO NO BRASIL**

Santa Maria, RS  
2019

**Micael da Silva Bacellar**

**A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA O SETOR  
PRIVADO NO BRASIL**

Trabalho de conclusão apresentdo Curso de Graduação em Ciências Sociais - Bacharelado, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do grau de **Bacharel em Ciências Sociais**.

Orientador: Prof Dr José Carlos Martines Belieiro Júnior

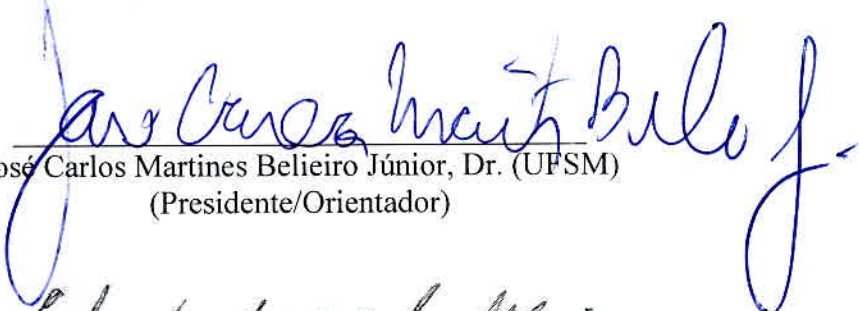
Santa Maria, RS  
2019


**Micael da Silva Bacellar**

**A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA O SETOR  
PRIVADO NO BRASIL**

Monografia apresentada ao Curso de  
Graduação em Ciências Sociais - Bacharelado,  
da Universidade Federal de Santa Maria  
(UFSM, RS), como requisito parcial para a  
obtenção do grau de **Bacharel em Ciências  
Sociais**.

**Aprovado em 18 de dezembro de 2019:**

  
\_\_\_\_\_  
José Carlos Martines Belieiro Júnior, Dr. (UFSM)  
(Presidente/Orientador)

  
\_\_\_\_\_  
Eduardo Lopes Cabral Maia, Dr. (UFSM)

  
\_\_\_\_\_  
Cleber Ori Cuti Martins, Dr. (UFSM)

Santa Maria, RS

2019

## **RESUMO**

### **A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA O SETOR PRIVADO NO BRASIL**

AUTOR: Micael da Silva Bacellar  
ORIENTADOR: José Carlos Martines Belieiro Júnior

Este trabalho estabelece uma leitura político-social sobre a trajetória da política de Previdência Social no Brasil, com ênfase na cobertura previdenciária aos trabalhadores do setor privado. Como metodologia de pesquisa, utilizamos uma revisão bibliográfica que traz para o debate algumas relações entre Estado e Sociedade, tomando como parâmetros espaço-temporais a institucionalização da política previdenciária nos anos 1920, na Primeira República, até as reformas ocorridas no governo Lula, na Nova República. Por fim, identificamos os paradigmas previdenciários, os contextos nos quais ocorreram e as suas relações com as mudanças do capitalismo nacional e dos modelos de desenvolvimento econômico.

**Palavras-chave:** Previdência Social. Estado. Classes.

## **ABSTRACT**

### **THE PATH OF SOCIAL SECURITY POLICY FOR THE PRIVATE SECTOR IN BRAZIL**

**AUTHOR:** Micael da Silva Bacellar

**ADVISOR:** José Carlos Martines Belieiro Júnior

This work establishes a socio-political reading about the trajectory of the Brazilian Social Security policy. This interpretation emphasizes the welfare coverage to the worker of the private sector. As methodology, the paper brings a bibliographical review to discuss relations between the State and Society, taking as a time-space parameter the institutionalization of the Social Security policies in the 1920s, in the First Republic, up to the social reform in Lula's government in the New Republic. At last, a series of aspects were identified such as social security paradigms, the contexts in which they occur and its relations with changes regarding the national capitalism and the economic development models.

**Keywords:** Social Security. State. Social Classes.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese dos primeiros Modelos de Proteção Social a partir de Delgado.....	19
Quadro 2 – Comparação entre as principais diferenças entre os paradigmas aplicados aos sistemas previdenciários a partir de Mesa-Lago e Müller.....	21
Quadro 3 – Modelos de privatização aplicados nos países latino-americanos e os respectivos anos de aprovação a partir de Mesa-Lago.....	22

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	06
2.	SOBRE CLASSES, ESTADO E CONFLITO .....	10
3.	SOBRE O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA NO PERCURSO DO CAPITALISMO: LAISSEZ FAIRE, SOCIAL- DEMOCRACIA E NEOLIBERALISMO .....	16
4.	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO.....	24
5.	A PADRONIZAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO...	30
6.	DA UNIFICAÇÃO À UNIVERSALIZAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO .....	33
7.	A AGENDA DE CONTRARREFORMAS E A POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NOS ANOS 1990 .....	39
8.	A AGENDA DE CONTRARREFORMAS E A POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA NOS ANOS 2000 .....	45
9.	CONCLUSÕES .....	49
10.	REFERÊNCIAS .....	52

## 1 INTRODUÇÃO

“Previdência ou Morte”<sup>1</sup> enunciava a capa da edição n° 2636 de revista Veja de 29 de Maio de 2019, para apresentar a postura do Ministro da Economia, Paulo Guedes, na defesa de uma ampla reforma do sistema previdenciário brasileiro durante o primeiro ano do governo do presidente Jair Bolsonaro. Ao invocar a memória do enunciado atribuído à Dom Pedro I - “Independência ou Morte” - a revista denota o caráter libertador e incontornável atribuído pelo ministro à reforma previdenciária<sup>2</sup> como condição necessária à estabilidade e crescimento futuros da economia brasileira. Para legitimar a urgência desta reforma, seus defensores justificavam que existe um deficit previdenciário decorrente de uma estrutura de direitos incompatíveis com as capacidades econômicas do país que, associados às injustiças distributivas do sistema e ao processo de modificação da estrutura demográfica, levariam o Estado ao colapso financeiro. Além disso, afirmam que as contribuições sociais pesariam demasiadamente no custo da mão de obra do país, conseqüentemente prejudicando a competitividade do setor privado. A partir disso, os defensores da reforma apontavam que a reorganização do sistema previdenciário seria crucial para a retomada do desenvolvimento econômico no país. Por outro lado, outros grupos e atores defendiam a manutenção e expansão do sistema previdenciário público. Justificavam, entre outros pontos, que a projeção de deficit apresentada é manipulada, assim como projetam a precarização da qualidade dos benefícios como consequência do endurecimento das regras para concessão desses direitos.

Os conflitos em torno das políticas previdenciárias no Brasil refletem o embate entre a agenda de austeridade fiscal e a agenda que busca a materialização do Estado de Bem Estar Social positivado na Carta Constitucional de 1988 (ABREU, 2016). Para o ano de 2019, o orçamento para área de atuação da previdência foi de 718 bilhões de reais. Este volume de recursos denota a relevância da política previdenciária para as classes e frações de classe e para o Estado. Estes recursos são gerados pelo processo produtivo e suas decorrentes relações de trabalho. A disputa dos conflitos é mediada pelo Estado e as configurações dessas relações são condicionadas pela conjuntura histórica.

1 O link para acesso à capa da revista se encontra no sítio de internet: <https://veja.abril.com.br/edicoes-veja/2636/>. No momento da publicação, o governo Bolsonaro buscava alterar significativamente a política previdenciária brasileira por meio de uma reforma estrutural que, entre outros pontos, tinha como pilar alterar o financiamento por repartição pelo sistema de capitalização.

2 A reforma foi promulgada pelo congresso em 12 de Novembro de 2019, embora seu resultado não tenham alcançado a reforma estrutural inicialmente pretendida pelo governo.



A previdência social brasileira prevista na carta constitucional de 1988 faz parte do Sistema de Seguridade Social. Conforme o Art. 194 da Constituição, “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). Tais políticas são financiadas por impostos arrecadados pelo Estado decorrentes do processo de produção que retornam, ao menos parcialmente, à sociedade por meio de benefícios sociais focalizados como o Programa Bolsa Família (PBF) – na esfera da Assistência Social – e serviços públicos universalmente gratuitos como aqueles prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS). A previdência social por sua vez tem caráter de seguro social obrigatório, pois os benefícios são condicionados às contribuições do segurado ou patronais decorrentes de contrato de trabalho. Por outro lado, a previdência social tem um caráter solidário intergeracional, pois os cidadãos que estão trabalhando e contribuindo hoje financiam as aposentadorias ativas. As políticas de previdência visam assegurar economicamente o trabalhador ou seus dependentes nos momentos em que ocorrem impedimentos temporários ou permanentes que impossibilitam o exercício de uma atividade produtiva em decorrência de incapacidade laborativa, velhice, morte e reclusão. A atual forma do sistema é decorrente do texto constitucional de 1988, embora nas décadas seguintes processos de reformas e tentativas de desconstitucionalização tenham sido frequentes. O interesse deste trabalho recai sobre a trajetória das políticas previdenciárias no Brasil e sobre os fatores que a condicionaram.

O primeiro grande marco de formação do sistema previdenciário brasileiro está na Primeira República (1889 – 1930), com a aprovação da Lei Elói Chaves em 1923. Considerada a primeira lei de previdência social no Brasil, ela estabeleceu as primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's) que eram organizadas por empresas e alcançavam um pequeno contingente de trabalhadores. Além disso, a lei estabeleceu as noções de seguro social que serviriam de base conceitual para a posterior expansão do sistema. No entanto, foi no início dos anos 30, após a ascensão de Getúlio Vargas, que a previdência no Brasil alcançou outro patamar ao expandir a cobertura de acesso destes direitos para categorias de trabalhadores urbanos a partir da criação de diversos institutos de previdência. Esses institutos eram divididos conforme a atividade do trabalhador. O Estado regulou quais atividades seriam alcançadas pela proteção previdenciária, ao mesmo tempo que deixou à margem da cobertura do sistema outras categorias de trabalhadores urbanos e a totalidade dos trabalhadores rurais. Essa estrutura previdenciária aliada às legislações trabalhista e sindical, permitiu ao governo

exercer, em certa medida, controle sobre a massa de trabalhadores. Ao mesmo tempo possibilitou o acesso aos direitos sociais e permitiu que as representações sindicais participassem da gestão do sistema. Durante a segunda república o sistema previdenciário passou por poucas modificações de caráter estrutural, apesar da expansão da oferta de serviços. Disputas em torno da padronização, unificação e universalização marcaram o período. Essas disputas culminaram na aprovação da Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS) em 1960 que padronizou a atuação dos diversos institutos de previdência. Em 1966, já durante o regime civil – militar autoritário, os institutos foram unificados em um único denominado Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Essa centralização administrativa retirou a participação dos trabalhadores da gestão do sistema. Por outro lado, durante os anos 70 a cobertura previdenciária foi expandida alcançando trabalhadores rurais e outras formas de trabalho no meio urbano antes não cobertas. A constituição de 1988, influenciada pela memória política da transição democrática, apresentou a mais significativa alteração institucional dos sistemas de proteção social no Brasil desde sua criação. No texto constitucional prevaleceu o conceito de seguridade social, ou seja, prevaleceu a universalização dos direitos sociais pautada por critérios de equidade (COHN, 1995). No entanto, desde a constitucionalização da seguridade social uma agenda de contrarreforma cresceu e ganhou força no sentido de barrar a implementação dos direitos sociais previstos e de retirá-los do texto constitucional. As maiores expressões dessa agenda no tocante à previdência social foram as reformas previdenciárias aprovadas em 1998 e 2003, propostas respectivamente pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula da Silva.

Este trabalho percorrerá a longa trajetória dos sistemas previdenciários no Brasil. O percurso da análise inicia no final da Primeira República, quando institucionalizadas as CAP's, e vai até a aprovação da Emenda Constitucional nº47/2005. Nesse percurso, buscaremos evidenciar as condições estruturais que condicionaram essa trajetória com enfoque nas ações do Estado e nos conflitos distributivos entre as frações de classe. Em outros termos, algumas perguntas especulativas conduziram a pesquisa realizada neste trabalho: Quais as relações entre as transformações do capitalismo brasileiro, do capitalismo mundial e da política previdenciária? Como as relações entre Estado e sociedade e as formas de governo de dado período implicaram nessa política? Como as condições estruturais e as objetivas refletiram nas escolhas políticas das frações de classe mobilizadas em torno da questão previdenciária?

Como metodologia de pesquisa realizamos uma revisão bibliográfica sobre o tema. Desse referencial bibliográfico, depreendemos os elementos considerados relevantes à trajetória da política previdenciária no Brasil. Para efeitos de análise, lançaremos os elementos dessa trajetória projetada sob a luz da tradição da teoria sociológica e política que trata da dinâmica dos processos sociais articulando estruturas, classes e instituições.

Convém ainda situarmos melhor nosso objeto. A política de previdência social está no grupo das políticas sociais, no qual se enquadram as políticas relativas à saúde, assistência social, emprego, educação, etc. A política previdenciária divide-se genericamente entre uma política voltada ao setor privado e outra aos servidores públicos. Nosso interesse de análise recai sobre a previdência social destinado aos trabalhadores do setor privado, embora, pela sua natureza, em alguns momentos do percurso, é impossível dissociá-la da previdência do funcionalismo público e das demais políticas sociais. Por isso, ainda que nosso esforço de pesquisa esteja direcionado à trajetória da previdência social para os trabalhadores do setor privado, trataremos também de um escopo mais abrangente.

Na sequência deste trabalho apresentaremos um referencial teórico com a exposição de alguns conceitos de análise que assumimos no tocante às relações entre Estado, frações de classe e política previdenciária. Posteriormente, um tópico apresentará de forma breve as transformações estruturais do capitalismo mundial e a sinuosa trajetória dos sistemas previdenciários no mundo e na América Latina. Tal tópico é necessário para situarmos o Brasil no contexto das transformações mundiais. Em seguida, analisaremos o processo de formação e transformação desta política no Brasil no período histórico já situado. Por fim, na Conclusão apresentaremos possíveis respostas às nossas questões especulativas.

## 2 SOBRE CLASSES, ESTADO E CONFLITO

Streeck (2018, p. 42) aponta que “as instituições sociais, sobretudo as de caráter político-econômico, aparecem como compromissos em debate, sempre e apenas provisórios”. Neste trabalho, aplicamos tal noção às políticas previdenciárias. A previdência social tem um caráter político, pois reflete compromissos que decorrem de uma determinada correlação histórica das forças sociais. Seu caráter econômico advém de sua função instrumental na alocação de recursos gerados pelo processo produtivo. Assim, neste trabalho, assumimos que a política de previdência social é uma instituição de caráter político – econômico. Como as correlações de força que condicionam os compromissos são provisórias, o equilíbrio destes acordos são transitórios. Neste sentido, assumimos que “elucidativos do ponto de vista das ciências sociais não são os estados, mas os processos – ou, melhor, os estados apenas no contexto dos processos. [...] Só podemos compreender o que vemos hoje se soubermos como era ontem e qual é o seu rumo atual”. (STREECK, 2018, p. 42). Por isso, a análise da política previdenciária metodologicamente deve levar em consideração o contexto do movimento histórico das transformações sociais da estrutura do modo de produção capitalista, deve compreender a relação entre Estado e o processo de acumulação ao mesmo tempo que deve levar em consideração a ação dos movimentos sociais concretos que pressionam o Estado e o Capital (FALEIROS, 2000, p. 59-60). Assim, apontamos a forma do nosso objeto – instituição de caráter político-econômico que reflete compromissos provisórios e transitórios – e situamos sua trajetória no tempo como em função de processos estruturais que envolvem o Estado e as correlações de força dos fragmentos de classe. Portanto, agora é necessário apontar qual noção de Estado assumimos e o que entendemos por classe e conflitos de classe. Começaremos pelas noções que envolvem o conceito de classe.

Em primeiro lugar, é necessário apontar que a noção de classes não se resume a definir os interesses das classes a partir da posição que ocupam no sistema de produção. Classes não são um sujeito contínuo. As lutas de classe sempre ocorrem em conjunturas específicas e sua forma altera-se conforme mudam as conjunturas. As relações políticas e ideológicas são estruturadoras dos processos de formação de classes em conjunturas históricas e essas relações são produzidas socialmente no decorrer de lutas de classes (PRZEWORSKI, 1989). Assim, quando tratamos de classe não estamos tratando de um sujeito histórico determinado, mas, sim, de uma variedade de sujeitos, inclusive separadas do sistema de produção, que são organizadas como classe. As classes são formadas como efeitos das lutas, sendo que na

medida que lutam, transformam as condições sob as quais se formam as classes. As possibilidades de ação destas são limitadas pelas condições objetivas e pela estrutura social. Deste modo, se por um lado os movimentos políticos não são livres para agir independentemente das condições objetivas, por outro, suas ações não são por elas determinadas. Sobre isso Przeworski (1989, p. 15) aponta que “Tais condições, constituem, em cada momento, a estrutura da escolha: aquela na qual os agentes deliberam acerca de objetivos, percebem alternativas, avaliam-nas, escolhem linhas de ação e as seguem, a fim de criar novas condições”. Dessa forma, assumimos neste trabalho que os movimentos de classe agem estrategicamente conforme a estrutura de possibilidades de uma dada conjuntura. Przeworski balanceia a equação da relação social em torno do paradoxo da ação entre estrutura e escolha da seguinte forma:

As relações sociais são tratadas aqui como estruturas de escolhas disponíveis, em cada momento da história, aos agentes históricos considerados individual e coletivamente, sendo que essas estruturas de escolhas constituem, por sua vez, resultados de estratégias adotadas anteriormente por forças políticas. Assim, o comportamento é analisado como ação estratégica, orientado para objetivos, baseada em deliberações, adotada em função das alternativas percebidas e resultante de decisões (PRZEWORSKI, 1989, p. 17-18).

A ação social é condicionada por uma estrutura de possibilidades, em que a partir de seus limites os agentes estrategicamente atuam para alcançar seus objetivos. As lutas passadas servem para formar as classes no sentido de que interesses convergem, alianças se formam e uma memória de luta se constitui a respeito de um repertório de ações, discurso, estratégias e objetivos que devem ser alcançados. Na medida em que os resultados de tais lutas alteram as condições objetivas poderá ocorrer a desintegração dos interesses, o que acarretará em uma nova reconfiguração das alianças de classe. Ainda que mais adiante trataremos melhor da aplicação empírica desta concepção teórica em nosso trabalho, para fim de fixação consideramos necessário exemplificar essa dinâmica.

Durante a tramitação da Reforma da Previdência proposta pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 até 1998, em determinado momento a Central Única dos Trabalhadores – CUT aderiu a proposta do governo que era demasiada onerosa ao funcionalismo público, mesmo que a maioria dos sindicatos de servidores públicos estivessem filiados a ela. A CUT, como representante maior dos sindicatos de trabalhadores do setor privado, e os funcionários públicos, em razão do efeito de lutas passadas e de interesses em comum, atuavam como classe contra as perdas de direitos na reforma da previdência. Neste

episódio, talvez pela inevitabilidade da reforma, ou seja, em razão de uma condição objetiva, a CUT estrategicamente optou por uma saída com a qual salvaguardou os interesses da maioria de seus representados em detrimento dos servidores públicos. A reação dos servidores públicos foi por considerar a adesão da CUT como uma traição e a fratura entre o setor do trabalho privado e do trabalho público só foi recomposta a partir da atuação do Partido dos Trabalhadores - PT (MELO, 2002, p. 138). As classes atuam como frações e cada fração pode ser definida em uma dada conjuntura histórica conforme os interesses que representa coletivamente. Frações aliam-se a outras frações estrategicamente. A estrutura de classes não se resume a oposições bem definidas. A complexa estrutura de classes brasileira comporta ao menos e em frações dessas a grande burguesia detentora de grande volume de capitais, a média burguesia, a classe média, o campesinato, os operários integrados ao processo de produção e os trabalhadores da massa marginal integrados às avessas ou não integrados ao mercado de trabalho regulado. Os detentores do grande capital se apresentam como frações que podem ser identificadas com interesses vinculados ao agronegócio, ao setor industrial, ao setor financeiro e ao setor integrado ao capital internacional. Essas frações da burguesia formam alianças entre si, bem como entram em conflito. Boito Jr, ao analisar a burguesia, no seu caso concreto a burguesia brasileira nos governos Lula e Dilma, apontou que:

[...] o capital, isto é, a burguesia encontra-se dividida, ainda que de modo flexível e até certo ponto instável, em frações que podem intervir, e intervieram no caso que analisamos, como forças sociais autônomas no processo político, ou seja, forças sociais dotadas de um programa político próprio. (BOITO JR, 2018, p. 11-12).

Quando Boito Jr menciona um programa político próprio refere-se ao programa de uma fração da burguesia que visa influenciar as políticas do Estado, em especial, a política econômica, programa este que dependendo dos interesses encontra oposição e resistência em outras frações da burguesia. Na análise concreta desse autor, a política econômica do Estado foi ponto de divergência de interesses entre a burguesia interna brasileira – grupo heterogêneo de capitalistas que teriam interesses em comum vinculados à exportação e expansão de seus negócios – e a burguesia associada ao capital internacional. Por outro lado, conforme o próprio Boito Jr afirma a respeito do ataque aos direitos dos trabalhadores (BOITO JR, 2018, p. 321), identificamos que no Brasil dos governos FHC e Lula houve convergência dos interesses das frações da burguesia com relação à política de previdência. Nos tópicos a frente, quando trataremos desse período, retomaremos essa conjuntura e apontaremos os elementos concretos que evidenciam em certa medida a homogeneidade de interesses da

burguesia com relação a política previdenciária.

As frações de classe entram em conflito. Esses conflitos são disputas pela distribuição da riqueza produzida (BOITO JR, 2018, p. 321). Nesse sentido, sendo a política de previdência social o principal instrumento estatal de redistribuição dessa riqueza, está ela no centro destes conflitos. Mas como relacionar tais conflitos de classe e o Estado?

[...] o Estado capitalista sempre tem um papel ativo que o coloca acima dos interesses imediatos dessa ou daquela classe ou fração e que possibilita que essa instituição possa buscar um equilíbrio instável de compromisso entre as forças em presença. É certo que o Estado capitalista é arena do conflito distributivo entre as frações do bloco no poder e, inclusive, entre as classes fundamentais, mas ele é, ao mesmo tempo, ator ativo nesses conflitos. (BOITO JR, 2018, p. 149-150).

O Estado procura manter a coesão e a ordem em torno de uma formação social. Para isso, busca regular a ordem social condensando as contradições presentes na sociedade. Deste modo, o Estado exerce em alguma medida certa autonomia relativa sobre as frações de classe, embora, diante da assimetria de poder entre elas e da dependência estrutural do capital, reproduza as relações de produção capitalista. Nesse sentido, estamos assumindo uma análise de corrente neomarxista para abordarmos a autonomia do Estado (IANONI, 2013). É importante frisar que outras frações de classe, inclusive os trabalhadores que estão abaixo da classe média na estrutura social de acessos aos recursos, também poderão ter interesse na reprodução e ampliação do capital conforme a conjuntura, tendo em vista a dependência estrutural da sociedade para com o capital (PRZEWORSKI, 1989, p. 60), conforme a seguir procuro explicar. A dependência estrutural do Estado é evidente, pois os recursos arrecadados são proporcionais a atividade econômica. Nas crises econômicas – crises de reprodução do capital – o Estado se inviabiliza seja para manter os interesses de sua burocracia, seja para fomentar políticas e serviços públicos. Este último aspecto afeta os interesses das classes que dependem de tais políticas. Quando tratamos da transformação das políticas de previdência social é importante ter em mente a importância da relação entre Estado, dependência estrutural e crescimento econômico. Além disso, os trabalhadores em geral dependem da reprodução do capital, pois espera-se que os lucros obtidos pelos capitalistas retornem como investimento que por sua vez geram empregos e possibilidades de melhores salários. A questão que se apresenta agora é como a assimetria de poder entre as classes, ou seja, como o protagonismo político das frações de classe capitalistas reflete na estrutura de poder do Estado. Para esta questão utilizamos o conceito de Bloco no Poder inicialmente proposto por Poulantzas (1977). O bloco no poder pode ser definido como “uma unidade contraditória

entre distintas classes e/ou frações de classes, sob a hegemonia no seu interior de uma dessas frações ou classes, em suas relações com o Estado Capitalista” (PINTO; BALANCO, 2013, p.11). O conceito de bloco no poder aponta uma forma de perceber a burguesia como classe única nas suas relações com o Estado e com o restante da sociedade (BOITO JR, 2018, p. 22). Por outro lado, nos propõe que dentro desse bloco há uma disputa pela hegemonia entre as frações de classe, sendo que “A localização dos interesses efetivamente priorizados pela política do Estado indica qual é a fração hegemônica no interior do bloco no poder” (BOITO JR, 2018, p. 23). O espaço de disputa pela hegemonia é o aparelho decisório do Estado. Isto não significa que o Estado atue exclusivamente em função dessa fração hegemônica, pois as lutas populares também tem reflexos nos rumos das políticas estatais e o aparelho do estado possui em diferentes níveis certa autonomia. Ademais, a manutenção da hegemonia de uma fração de classe no bloco no poder passa pela sustentação e estabilidade provenientes de classes situadas economicamente em posições não dominantes. Conforme apontado por Marx e Engels (2004, p. 53-54), a classe operária aproveita as disputas internas da burguesia para forçar o reconhecimento de alguns de seus interesses de classe, enquanto que a burguesia se vê obrigada a arrastar os proletários para o movimento político para auxiliá-la em disputas entre classes que visam a hegemonia dominante. Deste modo, a atuação efetiva do bloco no poder está marcada pela sua capacidade de influenciar o poder decisório do Estado. Pinto e Balanco (2013, p. 21) resumem essas relações:

[...] as políticas estatais tendem a expressar, por sua vez, os movimentos contraditórios que se desenvolvem no aparelho de estado e que são fruto de determinada conjuntura das forças sociais no bloco no poder. [...] Desse modo, a intervenção estatal (políticas públicas) é o reflexo da correlação de forças políticas das frações do bloco no poder em momentos históricos e espaciais determinados, bem como da maior ou menor autonomia relativa dos centros de poder do Estado capitalista. .

Com relação a influência do poder de classe nos partidos políticos, precisamos separar a prática política de classe da cena política formal, pois as relações entre os partidos não se resumem às relações de classe. Nesse sentido, a questão é como o bloco no poder e suas frações de classe relacionam-se com os partidos e com o partido que detém o poder executivo. Outro elemento importante para a análise é a posição hierárquica que determinado Estado ocupa no cenário internacional. A relação entre centro e periferia do capitalismo mundial é fundamental para a compreensão das influências internacionais. Quando tratamos de políticas sociais o papel desempenhado pelas agências internacionais, Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Mundial, etc, é determinante nas diretrizes que os Estados periféricos adotam.



Pinto e Balanco (2013, p. 29) apontam que “A economia capitalista mundializada apresenta como uma de suas normas principais a procura permanente da expansão da dominação do bloco no poder dos países capitalistas centrais para além dos seus espaços nacionais.” Importante salientar que embora o enfoque de nossa análise recaia sobre as configurações de classe, as relações dessas com o Estado e o contexto nas quais ocorrem, as regras formais e os procedimentos endógenos às instituições também estruturam as possibilidades da ação política e dos processos decisórios do Estado.

Em suma, nosso enfoque teórico é um esforço para relacionarmos a dinâmica dos conflitos de classe à dinâmica dos processos decisórios do Estado. Assumimos o protagonismo das frações de classes dominantes no bloco no poder na sua relação com o Estado. Nesse sentido, os aparelhos do Estado são o espaço de disputa pelo poder. No entanto, os conflitos de classe, além dos conflitos entre as classes capitalistas que disputam a hegemonia, também atingem e pressionam o Estado. A configuração destes conflitos, das alianças de classe e o desempenho do Estado dependem das estruturas e condições objetivas contemporâneas ao período histórico analisado. No entanto, como os conflitos também ocorrem dentro do aparelho decisório do Estado e nas suas arenas institucionais, as regras formais são elementos de condicionamento dos processos decisórios. Desse modo, nosso objetivo não é apresentar somente uma sequência de eventos históricos importantes, mas explicar a orientação destes eventos em torno da política de previdência social a partir do comportamento das frações de classe e das instituições.

### 3 SOBRE O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA NO PERCURSO DO CAPITALISMO: *LAISSEZ FAIRE*, SOCIAL-DEMOCRACIA E NEOLIBERALISMO

Para melhor compreensão das políticas previdenciárias é necessário entender o desenvolvimento da noção de cidadania. Marshall (1967, p. 76) apontou que “a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade, todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status”. Ao analisar o desenvolvimento das gerações de direitos na Inglaterra, Marshall constatou que gradativamente foram agregados ao status cidadão elementos da ordem civil, política e social. O elemento civil diz respeito às liberdades individuais; o elemento político se refere ao direito de participar no exercício do poder político; o elemento social envolve possuir o mínimo de condições econômicas e sociais para participar plenamente como cidadão em uma comunidade. Estes direitos foram abarcados lentamente no transcorrer da história, os direitos civis no século XVII, os direitos políticos no século XIX e os direitos sociais no século XX. Ainda que na ordem feudal houvesse amparo social aos necessitados, tal amparo era antagônico a noção de cidadania, pois se colocar como merecedor deste amparo significava renunciar aos direitos civis e políticos. A *Poor Law* é o exemplo maior desta contradição. Marshall (1967, p. 73) explica que:

A *Poor Law* tratava as reivindicações dos pobres não como uma parte integrante de seus direitos de cidadão, mas com uma alternativa deles – como reivindicações que poderiam ser atendidas somente se deixassem inteiramente de serem cidadãos. Pois os indigentes, abriam mão, na prática, do direito civil da liberdade pessoal devido ao internamento na casa de trabalho, e eram obrigados por lei a abrir mão de quaisquer direitos políticos que possuísem.

É impossível dissociar a trajetória dos sistemas previdenciários e de proteção social da dinâmica evolutiva do capitalismo como sistema econômico e de suas configurações políticas e sociais. As políticas previdenciárias são um elemento da própria emergência do desenvolvimento capitalista e seu estado passado e atual são decorrentes destas relações. No século XIX, as formas de proteção social existentes ainda derivavam da caridade cristã. Posteriormente, a filantropia e a beneficência surgiram como práticas que de alguma maneira promoviam auxílio aos alijados do processo de produção. Com o avanço da sociedade industrial esta configuração mudou. A dependência da reprodução do capital para com o trabalho e o aumento da capacidade de organização dos trabalhadores, fruto desta nova

configuração de direitos civis e políticos, demandou atenção do Estado e das elites políticas e econômicas. Se por um lado, oferecer proteção e compensar os trabalhadores se apresentava como uma demanda destes, por outro, a emergência destes sistemas apresentava um caráter defensivo em nome da própria ordem capitalista no intuito de afastar a ideologia socialista que contestava o processo de produção e a ordem social vigente no início do século XX. Além disso, a crise do sistema capitalista na sua configuração *laissez faire* ao final da década de 20 reforçava esta contingência (PEREIRA, 2016). É nesse contexto que os direitos sociais vinculados ao processo de produção se desenvolveram nos países de capitalismo desenvolvido. Dito de outro modo, a emergência de um regime ativo na produção de políticas sociais vincula-se ao processo de formação dos Estados Nacionais e às relações de força que se desenvolvem a partir da emergência do mercado capitalista. Quando o centro da política nacional antecede o desenvolvimento das relações capitalistas ocorre o processo proposto por Marshall. Por outro lado, o atraso na formação do Estado Nacional leva a preposição de políticas sociais no intuito de incorporar os trabalhadores à comunidade nacional e ao mesmo tempo desorganizá-los (DELGADO, 2001). A origem da política previdenciária no Brasil ocorreu deste modo. O caso clássico é a Alemanha de Otto Von Bismarck no processo de unificação nacional no século XIX. Delgado (2001, p. 41) analisa essas relações:

Os trabalhadores assalariados, notadamente os industriais, aparecem como o principal contingente de pessoas a ser protegido pelas modernas políticas sociais, na medida em que se dissolvem as redes tradicionais de solidariedade. Sua importância para a geração das políticas sociais pode ser indireta, pela ameaça, real ou presumida, que sua ação representa, desencadeando respostas por parte de outros atores, como foi o caso da Alemanha. Na medida em que as políticas do “gueto socialista” são superadas e um setor moderado do movimento operário se constitui, a importância dos trabalhadores industriais na geração de políticas sociais tende a ser direta, através da coalização em que forças políticas radicadas na classe operária assumem funções de governo nos Estados Nacionais.

Deste modo, encontramos um elemento essencial para compreendermos a trajetória das políticas sociais no Brasil, considerando que o Seguro Social é a espinha dorsal dos sistemas de proteção social (PEREIRA, 2015, p. 24). Em situações na qual há atraso na constituição política do Estado Nacional, o Estado passa arregimentar os trabalhadores em torno de um projeto de construção e desenvolvimento, situação que tem uma dupla consequência: por um lado coopta os trabalhadores e os afasta de ideologias políticas contrárias à ordem social capitalista; por outro lado, permite que os trabalhadores participem da construção das políticas sociais do Estado. As classes trabalhadoras no Brasil, neste momento histórico, apresentavam frações que disputavam a hegemonia da classe, enquanto

que o Estado atuava no sentido de alavancar a fração que atende aos interesses do seu projeto de desenvolvimento nacional.

A crise econômica de 1929, que culminou na deslegitimação da ordem liberal, e os conflitos entre Estados Nacionais modificaram a estrutura de possibilidades especialmente após a segunda guerra mundial. Nesta conjuntura, o surgimento da teoria geral de John Keynes ofereceu aos Estados - que antes tinham uma postura passiva diante dos ciclos econômicos - um instrumental teórico que dava conta de regular as crises do capitalismo e ao mesmo tempo planejava a garantia do pleno emprego. O aumento de salários, antes visto como algo prejudicial à economia, agora era percebido como um estímulo. Os social-democratas europeus incorporaram o *Keynesianismo* com a ideia de que o Estado poderia ser ativo na expansão de políticas que favorecessem a elevação do bem-estar social (PRZEWORSKI, 1989, p. 51-54). Foram nestas condições estruturais em que o Estado passou a intervir e investir na economia para estimulá-la e garantir empregos, aliado à expansão da produção industrial, do mercado de consumo de bens e serviços e ao aumento da renda do trabalho, que as políticas de proteção social, especialmente as políticas previdenciárias, se desenvolveram. O ciclo fordista que perdurou até o começo da década de 70 introduziu o consumo de massas e o Estado de Bem-Estar Social na Europa (DELGADO, 2001, pg. 52-53). Tal paradigma estava assentado em um compromisso com bases materiais entre trabalhadores e industriais. Przeworski (1989, p. 57) ao analisar a configuração destes sistemas resumiu:

- (1) o Estado responsabiliza-se pelas atividades que não são lucrativas para as empresas privadas, mas que se fazem necessárias para a economia como um todo;
- (2) o governo, regula, especialmente por meio de políticas anticíclicas, o funcionamento do setor privado;
- (3) o Estado, aplicando medidas pautadas pela teoria do bem - estar, atenua os efeitos distributivos do funcionamento do mercado.

Ao analisar o processo de formação das políticas previdenciárias e seu formato institucionalizado Delgado (1991, p.57-63) encontrou três configurações distintas: o modelo público corporativista, o modelo público universalista e o modelo liberal - residual, sendo seus maiores exemplos os formatos inicialmente institucionalizados na Alemanha, na Inglaterra e nos Estados Unidos, respectivamente. O primeiro formato é marcado pela existência de agências governamentais na execução do sistema previdenciário, pela capitalização dos recursos, pelo financiamento e gestão tripartite entre empregadores, empregados e Estado e pela perspectiva de que os benefícios são proporcionais às

contribuições realizadas proporcionalmente aos rendimentos recebidos pelos trabalhadores ao longo da vida. O segundo formato é semelhante ao primeiro com relação a execução da política, financiamento e aos cálculos dos benefícios, mas recebe maiores recursos do orçamento estatal em razão da lógica do mínimo vital que é a garantia de acesso a alguns direitos independentemente de contribuições. Nesse sentido, se o primeiro formato é marcado pela perspectiva do seguro social, este segundo é marcado pela perspectiva da seguridade social. Além disso, enquanto que no primeiro se aplica a lógica da capitalização onde a cota parte de cada segurado é individual e reservada em fundos ao longo da vida retornando ao próprio segurado quando da concessão de sua aposentadoria, no modelo público universalista há um pacto inter – geracional, pois a lógica empregada é a da repartição simples onde as contribuições pagas pelos segurados em cada período formam um fundo que se destina ao custeio dos benefícios a serem pagos no período presente. O formato liberal – residual é marcado pela forte presença de fundos privados aliado a programas assistenciais. A lógica do sistema é pautada pelas perspectivas do seguro social e da capitalização. O quadro 1 a seguir sintetiza os três modelos:

Modelos	Responsáveis pela execução da política	Forma de custeio	Paradigma
Público – corporativista	Agências Estatais	Capitalização	Seguro Social
Público – universalista	Agências Estatais	Repartição Simples	Seguridade Social
Liberal – residual	Mercado	Capitalização	Seguro Social

Quadro 1. Síntese dos primeiros Modelos de Proteção Social a partir de Delgado (2001)

Ao final dos anos 60 o arranjo entre elevação dos salários e pleno emprego associado à elevação da produção e consumo já não garantia mais a rentabilidade capitalista. Decorrentemente desse quadro houve aumento do desemprego e da inflação e queda da atividade produtiva. O estopim foi a crise do petróleo em 1973 (DELGADO, 2001, pg. 73-77). Esse contexto de crise legitimou a crítica ao arranjo social – democrata e promoveu a ascensão do paradigma neoliberal. Harvey (2008, p.12) resume esse novo paradigma como:

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

institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. [...] Mas o Estado não deve aventurar-se para além dessas tarefas. As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo [...].

Os Governos de Donald Reagan nos EUA, de Margareth Thatcher na Inglaterra, e de forma mais paradigmática a Ditadura Pinochet no Chile, durante a década de 1980, aplicaram o receituário neoliberal nas diversas esferas do Estado. Dai em diante o neoliberalismo se tornou a ideologia dominante do capitalismo se expandindo pelo mundo e transformando as relações entre Estado e Sociedade ao molde das condições específicas de cada país. Em linhas gerais, estas transformações culminaram na alteração das relações de trabalho onde o modelo fordista deu lugar ao toyotismo, a robótica e a internet dinamizaram a revolução industrial e os mercados foram globalmente expandidos. Passamos do pleno emprego ao retorno do desemprego estrutural, das economias mistas às privatizações, dos sindicatos empoderados à diminuição da participação sindical no processo de formação dos salários, todas reconfigurações ocorridas na transição para o neoliberalismo (WOLFGANG, 2018, p. 74-79). A ascensão do neoliberalismo diminuiu a participação do Estado na regulação e colocou no Mercado a expectativa pela provisão das satisfações dos indivíduos. Essas transformações alcançaram a América Latina levando a uma série de privatizações e reformas dos sistemas previdenciários, mudanças que priorizaram os princípios da eficiência deixando de lado princípios que visassem a promoção do bem-estar social. Os defensores das reformas previdenciárias na América Latina, orientados pelo neoliberalismo, apontavam como argumentos favoráveis para tal a necessidade estrutural de formação de poupança interna, a superação das interferências políticas e a redução da vulnerabilidade contábil do sistema diante das alterações demográficas. No entanto, as causas para as reformas, tinham mais a ver com a escassez crônica de capital, e por consequência, com a dependência de fluxos de capitais estrangeiros para estas economias dependentes (ESPING-ANDERSEN, 2003, p. 15). Além disso, a queda nas barreiras comerciais decorrentes da globalização dos mercados gerou maior necessidade de melhorar as condições de competição, o que em economias dependentes e tecnologicamente defasadas, tem impacto direto na necessidade de redução do custo da mão de obra à produção, o que inclui o custo decorrente do financiamento da previdência social. Para Brooks (2003, pg.169-178), enquanto nos países mais pobres o impulso para reformar os sistemas previdenciários de acordo com o neoliberalismo advém da escassez de capitais, nos

países ricos o impulso é decorrente do custo fiscal da previdência pública.

As reformas na América Latina que atingiram e modificaram os sistemas públicos de previdência social são classificadas em dois grupos: incrementais (paramétricas) e estruturais. As primeiras preservam o sistema público, no entanto, as regras de contribuição e os direitos são modificados no intuito de reduzir o deficit fiscal. Já as reformas estruturais “transformam radicalmente um sistema de seguridade social, substituindo-o, suplementando-o ou criando um sistema paralelo.” (MESA-LAGO; MULLER, 2003, p. 28). O quadro 2, elaborado a partir da pesquisa de Mesa-Lago e Müller (2003, p. 28), aponta os principais pontos paradigmáticos alterados pelas reformas estruturais na América Latina.

ANTES DAS REFORMAS ESTRUTURAIIS	DEPOIS DAS REFORMAS ESTRUTURAIIS
Lógica da Provisão Coletiva	Lógica da Provisão Individual
Repartição Simples: a arrecadação de recursos no presente financia os benefícios pagos no presente.	Capitalização: a contribuição individual é capitalizada em um fundo com contas individuais, sendo que a aposentadoria do segurado é o resultado do acúmulo financeiro desta cota.
Estado: é o principal prestador do serviço previdenciário e é responsável pelo pagamento da maioria dos benefícios	Mercado: é o principal prestador do serviço previdenciário e é responsável pelo pagamento da maioria dos benefícios
Lógica da Solidariedade – equidade	Lógica da Concorrência – eficiência

Quadro 2. Comparação entre as principais diferenças entre os paradigmas aplicados aos sistemas previdenciários a partir de Mesa-Lago e Müller (2003, p. 28).

Esse quadro geral de transformações ocorreu com nuances conforme as condições específicas de cada país. Mesa – Lago (2003, p. 230) apontou três modelos para tais transformações: substitutivo, paralelo e misto. No modelo substitutivo o sistema público é totalmente substituído por um sistema privado; no modelo paralelo um sistema privado é criado para competir com o sistema público que também é reformado; no modelo misto o sistema público permanece responsável pelo pagamento de benefícios mínimos ou restringidos por um teto, enquanto que o Mercado é responsável por oferecer benefícios complementares. No Quadro 3 apontamos os países da América Latina em que ocorreram tais transformações, quando ocorreram e o modelo aplicado a partir das pesquisas realizadas por Mesa -Lago(2003, p. 229).

SUBSTITUTIVO	PARALELO	MISTO
Chile(1981), Bolívia (1997), México (1997), El Salvador (1998), Nicarágua (2001)	Peru (1993), Colômbia (1994)	Argentina (1994), Uruguai (1996), Costa Rica (2001)

Quadro 3. Modelos de privatização aplicados nos países latino-americanos e os respectivos anos de aprovação a partir da pesquisa realizado por Mesa – Lago (2003, p. 229)

A questão que surge é: por que há diferenças na aplicação destes modelos na América Latina? Mesa – Lago e Müller (2003, p. 49) nos respondem que:

Isso requer a identificação dos atores políticos relevantes na arena das reformas previdenciárias na América Latina e a consideração dos contextos que moldaram sua margem de manobra – contextos influenciados pelo legado das políticas anteriores, por fatores de ordem política e pelas condições econômicas.

Mesa-Lago e Müller (2003, p. 48-53) elencaram uma série de atores políticos relevantes. Em linhas gerais, empresários do setor industrial e do setor financeiro e especialistas do Mercado colocam-se em defesa da aplicação do paradigma neoliberal aos sistemas previdenciários, enquanto que associações de segurados, burocratas da previdência, sindicatos de trabalhadores dos setores privado e público, partidos de esquerda e clientes de serviços sociais tendem a se colocar contra o neoliberalismo dentro da esfera previdenciária. Coelho (2003, p. 132-137) ao focar o papel do poder executivo constatou como fatores relevantes para a análise destas transformações o sistema previdenciário pré – existente, a conjuntura econômica, a distribuição do poder entre a burocracia e a organização do processo de tomada de decisão. Tal como ocorre entre a burguesia e entre os trabalhadores, a burocracia também tem divisões de interesse que geram frações. Nas reformas previdenciárias, enquanto que a burocracia vinculada às pastas governamentais da previdenciária tendem a defender o sistema público, a burocracia econômica tende a defender reformas que objetivam alcançar sistemas mistos (COELHO, 2003, p. 147-149). Já os especialistas vinculados ao setor privado tendem a defender um maior grau de privatização do sistema. Abaixo seguem alguns fatores que dão conta de nos fornecer um mapeamento para analisarmos as reformas privatizantes do sistema previdenciário:

a) As agências financeiras internacionais, principalmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, são atores influentes na promoção da privatização (MADRID, 2003, p.163-166).

b) Os grupos de interesse resistem ou apoiam tais transformações conforme as condições objetivas apresentadas. Tal pressão ocorre tanto externamente ao Estado como dentro das estruturas de decisão estatal. As condições objetivas determinam as alianças



estratégicas entre as variadas frações de classe. O reflexo destas pressões e os conflitos no Estado depende da autonomia que este exerce sobre as frações de classe.

c) As reformas são defendidas a partir da emergência dos problemas fiscais do Estado decorrente da expansão de direitos previdenciários e do aumento da expectativa de vida das populações, entre outros motivos menos realçados. No entanto, o grande vetor das reformas previdenciárias no final do século XX na América Latina é a escassez de capitais, pois economias dependentes dependem do fluxo de capitais externos. Estes capitais precisam ser atraídos. Tal atração ocorrerá se condições favoráveis aos investidores forem satisfeitas, ou seja, se houver expectativa de determinada rentabilidade em torno do capital investido. Entre tais condições está uma mão de obra menos custosa que os demais países para onde os capitais podem fluir e um Estado sem deficit fiscal alarmante.

#### 4 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

Malloy (1986), Santos (1979) e Oliveira e Teixeira (1989), trabalhos expoentes na literatura das ciências sociais nesta temática, assumiram como marco inicial da previdência social no Brasil a publicação da Lei Eloy Chaves em 24 de Janeiro de 1923, embora já existissem algumas formas de proteção social no século XIX. As associações privadas, entre elas a Sociedade Musical de Beneficência e a Sociedade Animadora da Corporação de Ouvires, criadas respectivamente em 1834 e 1838, eram completamente privadas e organizadas para atender um determinado ofício. Após a proclamação da República setores da burocracia civil e militar passaram a receber algum tipo de proteção do Estado (SANTOS, 1979, p. 19). Entre os privilegiados da burocracia civil estavam servidores do Ministério da Fazenda e das estradas de ferro da República (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 20). Mas esta proteção era restrita. Somente em 1919 alguma legislação foi direcionada à regulação do trabalho no setor privado. O Decreto nº 3.724 de 15 de Janeiro de 1919 regulou indenizações sobre os acidentes de trabalho, mas a apuração da responsabilidade pelo acidente era vinculada a um inquérito policial (SANTOS, 1979, p. 23). Na prática, a responsabilidade dos empregadores era difusa e a Lei apresentava pouca efetividade na proteção concreta dos segurados. Até então a questão social no Brasil era tratada com uma questão policial. Mas a partir da publicação da Lei “Eloy Chaves” em 1923 o Estado passou a impor a constituição de instituições de previdência. Esta Lei estabelecia a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários – CAP’s. Posteriormente, as Leis nº 5.109/1926 e nº 5.485/1928 estenderam o regime previdenciário da Lei Elói Chaves aos portuários, marítimos e aos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos. As CAP’s eram organizadas por empresa, ou seja, cada conjunto de funcionários de uma determinada empresa era segurado da CAP’s constituído por ela. Este primeiro sistema envolvia a prestação de benefícios pecuniários – aposentadorias e pensões – aliada à prestação de serviços médicos e farmacêuticos (Oliveira; Teixeira, 1989, pg. 24). A gestão do sistema era dividida entre empregados e empregadores. Embora a Lei previsse a participação do Estado no financiamento do sistema, na prática o Estado não atuava como um contribuinte. As fontes de financiamento eram provenientes das contribuições dos empregadores, dos empregados e sobre preços dos serviços prestados pela empresa (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 32-34). A participação do Estado era muito mais no sentido de impor a criação das CAP’S do que de participar diretamente do financiamento e da gestão do sistema.

Qual a relação da dinâmica desta trajetória com relação à estrutura social brasileira? Convém primeiramente apontar que o Brasil passava por uma transição. O país convivía com uma ordem coronelista nas zonas rurais onde as relações sociais eram determinadas pelo poder tradicional dos grandes proprietários de terra, associada a um liberalismo ideológico nas zonas urbanas (WEFFORT, 2003, pg.121). A fração de classe hegemônica era a oligarquia rural exportadora. No entanto, a crescente urbanização associada a expansão da classe média e ao surgimento de movimentos operários pressionava a estabilidade da ordem. As contradições entre a manutenção da ordem pela coação e a crescente aspiração de liberdade política pelas classes médias urbanas se tornavam cada vez mais evidentes. Entre os militares também crescia a insatisfação. O movimento tenentista em 1922 demonstrou esta contradição (MALLOY, 1989, p. 46-47). Ao mesmo tempo, muito em razão da influência dos imigrantes europeus que vieram ao Brasil para servir de mão de obra, entre os trabalhadores haviam disputas entre grupos de anarquistas, comunistas e trabalhistas pela hegemonia das diretrizes da ação política desta classe (GOMES, 2005). Neste contexto, greves de trabalhadores tanto do setor de serviços como da indústria pressionavam aos empregadores por reivindicações salariais e ao Estado pela regulação das relações do trabalho. Os empresários industriais, por sua vez, ainda que a fração de classe hegemônica no bloco no poder fosse a oligarquia rural exportadora, recorriam aos canais da máquina burocrática em busca da regulação das importações (DELGADO, 2001, pg. 87). A elevação das demandas e reivindicações sociais, associadas a uma estrutura social com pequena diferenciação econômica, onde a fração de classe dominante era fechada à absorção destas demandas, culminaram em um impasse político que levou à ascensão de uma nova fração dominante no Golpe de 1930 (SANTOS, 1979, p. 74). As oligarquias rurais até então dominantes foram deslocadas do “centro de gravitação da ordem política”(WEFFORT, 2003, p.133). A crise permitiu que outras frações de classe ascendessem seu protagonismo no Bloco no Poder formando um novo compromisso, mas isso não significou que as oligarquias rurais deixaram de compor o bloco no poder. Weffort sintetiza estas relações de poder reconfiguradas a partir do Golpe de 1930:

Estamos perante um Estado de compromisso entre interesses diferentes e às vezes contraditórios, onde nenhum dos grupos dominantes tem a capacidade de propor-se, à luz do debate político, como seu eixo de equilíbrio. [...] Há que reconhecer, contudo, dois marcos fundamentais para o jogo. O primeiro deles está em que os setores apoiados no resto do velho sistema de propriedade da terra e da antiga organização institucional, não tendo sido superados plenamente na direção do Estado, permanecem, mesmo na decadência, como uma das pilastras fundamentais da estrutura de poder. (...) O outro marco diz respeito à pressão popular que foi, nesta etapa histórica, a força fundamental de mudança (WEFFORT, 2003, pg. 135).

Foram nestas condições que se desenvolveram as primeiras legislações previdenciárias com alcance ao setor privado. Inicialmente a oligarquia ainda pujante mantinha a ordem social com repressão. A partir de pressões dos trabalhadores a oligarquia viu-se obrigada a atender parcialmente tais interesses. Ainda assim, as legislações eram pautadas pela ideologia do *laissez faire*. As CAP's instituídas pela Lei "Eloy Chaves" ofereceram alguma proteção social de forma gradativa aos setores que estavam mais diretamente associados à dinâmica da economia agroexportadora, que eram os ferroviários e os marítimos. Deste modo, a divisão das CAP's por empresa, funcionava como ferramenta de controle dos conflitos sociais na esfera do trabalho, pois permitia a cooptação dos setores mais organizados e importantes da classe trabalhadora e neutralizava a ação de grupos que questionavam a ordem social (MALLOY, 1989, p. 52-54). Além disso, a preocupação com a questão social manifestada no Tratado de Versalhes em 1919 e a decorrente criação da Organização Internacional do Trabalho davam os sinais de que internacionalmente se desenvolvera uma tendência de que os Estados Nacionais deveriam tratar das questões sociais politicamente. Apesar das mudanças gradativas por ação do Estado, a crise da economia agroexportadora e as mudanças das relações de poder na confederação oligárquica, impulsionadas por setores militares e pela classe média urbana, levaram a uma crise de legitimidade do poder político que culminou na ascensão de Getúlio Vargas e na mudança do paradigma do desenvolvimento nacional brasileiro. Essa mudança trouxe inovações ao sistema previdenciário.

O golpe de 1930 colocou o Estado como responsável pelo desenvolvimento nacional e pela inserção do país no capitalismo industrial. Na questão social, esse projeto estatal envolvia a regulação das relações entre trabalho e capital. Getúlio Vargas aparecia com um arbitro acima das diferentes frações de classe mediando os conflitos entre elas e condensando os interesses em torno do desenvolvimento capitalista dirigido pelo Estado. Nessa conjuntura instável onde nenhuma das frações de classe consegue ser a base legítima para a expressão dos interesses gerais de um projeto nacional, ou seja, onde nenhuma fração conquista a hegemonia, as massas populares tornam-se a fonte desta legitimação (WEFFORT, 2003, p. 54). Mesmo que nestas condições o Estado apresente um grau elevado de autonomia, sua margem de manobra é limitada pela instabilidade do compromisso estabelecido. Deste modo, foi nesse contexto que o Estado institucionalizou um aparelho voltado às massas trabalhadoras que estavam em processo de integração às relações de trabalho capitalistas. O primeiro movimento neste sentido foi a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em Novembro de 1930. A partir disso, o Estado passou a gradativamente

reconhecer a legitimidade da ação sindical. Mas foi a partir de 1933 que a questão previdenciária passou a ser objeto da ação estatal. Foram criados diversos Institutos de Aposentadorias e Pensões, que passaram a concorrer com as CAP's. Os IAP's se diferenciavam das CAP's por organizar sua cobertura não por empresas, mas por categorias profissionais. Assim, cada instituto contemplava um grande setor do trabalho. Cronologicamente os IAP's foram criados nesta ordem: Instituto dos Marítimos – IAPM em 1933; Instituto dos Comerciários - IAPC em Julho de 1934; Instituto dos Bancários – IAPB em 1937; Instituto dos Trabalhadores da Indústria – IAPI em 1937, Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Estivadores e Transportes de Cargas em 1938. Deste modo, somente grupos específicos foram alcançados pela cobertura previdenciária. Malloy(1989, p. 75) entendeu que a ordem de expansão da cobertura previdenciária “estava então associada ao modelo agroexportador primário”, pois a sequência na qual as categorias foram contempladas correspondia à importância que tinham para esse modelo de reprodução econômica. Santos(1989, p. 74-79) definiu essa forma de incorporação de “cidadania regulada”, pois a cidadania é outorgada pelo Estado ao trabalhador conforme este exerce uma atividade produtiva regulada por lei. Nesse sentido, o Estado regula quem serão aqueles que poderão acessar ao sistema de proteção social. A associação ente cidadania e ocupação marcou a trajetória do sistema previdenciário brasileiro.

É importante tentar delimitar a disposição das classes nesse período da trajetória com relação à questão social. Nessa situação de difícil equilíbrio de classes, o Estado disputava a hegemonia do discurso e da ação das classes trabalhadoras urbanas. No período pós Golpe a disputa era contra os comunistas e socialistas. No entanto, a repressão desencadeada contra o comunismo a partir de 1935 resultou no silenciamento dos adversários do Estado que estavam no seio da classe trabalhadora. Essa repressão culminou no Golpe de 1937 que instituiu a ditadura do Estado Novo. Gomes (2005, p. 177) apontou os reflexos destes processos na classe trabalhadora:

A partir de então não mais haveria competição entre propostas concorrentes, nem lutas nos sindicatos ou nas ruas. A repressão ao comunismo tornaria inviável qualquer tipo de ação independente surgida no interior da classe trabalhadora. Um grande silêncio teve início em 1935, reforçando-se em 1937 e perdurando praticamente até 1942.

Já a relação dos empresários diante do desenvolvimento de tais políticas é realçada na criação do IAPI, pois este abarcava o maior número de segurados que estavam vinculados ao setor

industrial. A FIESP pressionou o Estado pela participação na gestão da previdência, pelo acesso aos fundos previdenciários como fonte de financiamento da produção industrial e pela transferência parcial do ônus do custeio para a coletividade em geral através dos tributos sociais (DELGADO, 2001, p.106-107). Em certa medida, se estabeleceu um entrelaçamento da produção de políticas sociais à proteção industrial. Nesse ínterim, com o desenvolvimento dos aparelhos estatais, outro grupo importante desenvolveu-se: a burocracia pública. No próximo capítulo, trataremos com mais detalhes da influência desta sobre a trajetória previdenciária.

Abaixo teceremos algumas conclusões principais a respeito da trajetória da política previdenciária nesta fase de institucionalização:

a) A Lei Elói Chaves e as CAP's foram constituídas alinhadas ao paradigma liberal. As CAP'S eram completamente privadas. O papel do Estado se restringia a impor sua instituição e em alguns casos participar do financiamento. Ao mesmo tempo, o surgimento das CAP's evidenciava um rompimento com a lógica do controle das demandas sociais por meio da repressão. Deste modo, se a natureza das CAP's, privada e restrita a grupos urbanos, estava associada à ideologia da fração de classe dominante – uma mescla de liberalismo político e da velha ordem tradicional - por outro lado, sua constituição apontava para uma nova estruturação social que modificava as condições em que os conflitos distributivos se desenrolavam.

b) Após o Golpe de 1930 a preposição de políticas sindicais e previdenciárias no intuito de incorporar os trabalhadores à comunidade nacional estava diretamente associado às ações do Estado de construir um Estado Nacional. Nesse sentido, a questão social passou a ser tratada politicamente pelas elites.

c) A configuração do bloco no poder após 1930 dificultava a formação de uma diretriz hegemônica para as classes dominantes. Neste sentido, a fração governante buscava ancorar sua legitimidade nas massas. No entanto, tal legitimidade só foi completamente conquistada quando, através da repressão pela ditadura Estado Novista, os grupos concorrentes foram silenciados. Além disso, o esquema corporativista da gestão previdenciária visava a constituição de um arranjo de poder assimétrico que favorecia o protagonismo dos empresários industriais. Delgado (2001, p. 110) sintetiza essa forma:

Em tal arranjo bifronte e segmentado, o corporativismo potencializava a ação de classe dos industriais, que podiam dispor de uma estrutura organizativa dual, além de participarem da própria formulação das políticas públicas através dos conselhos técnicos, enquanto, para os trabalhadores, a organização corporativa representava

fundamentalmente o apastamento de suas associações autônomas e, num contexto autoritário, a redução de sua intervenção na cena política.

d) Ainda que inicialmente o corporativismo significasse controle e apastamento das classes trabalhadoras, por outro lado, potencializava sua participação política junto aos lócus de poder do aparelho estatal.

e) A constituição dos IAP's divididos por categorias laborais gerou diversas assimetrias entre os institutos. As legislações, planos de benefícios e serviços diferiam de instituto para instituto.

f) O sistema previdenciário brasileiro, após a institucionalização dos IAP's, se caracterizava como público corporativista.

## 5 A PADRONIZAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

A questão central da previdência no país nos anos que se seguiram, da transição do Estado Novo à República Populista, estava relacionada a assimetria institucional entre os diferentes IAP's, as suas consequências sociais e políticas e às tentativas de superá-las. A ditadura do Estado Novo entrou em declínio a partir 1942. Vargas não conseguiria garantir a supressão dos direitos políticos por muito tempo. Neste ínterim, criava-se na Organização Internacional do Trabalho - OIT o consenso de que “uma nova imagem da previdência, baseada nos princípios da universalização da cobertura [...], na padronização das contribuições e benefícios, [...] na unificação administrativa dos recursos”(MALLOY, 1989, p. 91). Esta influência internacional associada as necessidades de promover reformas que revigorassem a imagem do regime Vargas, abriram espaço para a formulação de um audacioso plano reformista que visava criar o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB) unificando o sistema previdenciário. Embora o plano tenha sido aprovado, não chegou a ser implementado e ruiu junto com o fim do Estado Novo em 1945. Entre os processos e conflitos que envolveram a trajetória do Plano ISSB estão a atuação destacada da burocracia previdenciária do IAPI na formulação do plano e as resistências à sua aprovação. Esta burocracia detinha prestígio junto ao Estado Novo e atuava no sentido de manter o monopólio do conhecimento especializado sobre a questão previdenciária (HOCHMAN, 1992). Embora derrotada no Plano ISSB, esta burocracia solidificou sua influência nos anos da República Populista. Por outro lado, entre os resistentes ao plano, estavam as companhias de seguro particulares, os trabalhadores dos IAP's privilegiados – ferroviários, bancários, marítimos e servidores públicos - e os funcionários das CAP's e IAP's que temiam pela manutenção de seus cargos (MALLOY, 1989, p. 93-94).

A nova república “após 1945, tratava-se de administrar uma ordem relativamente democrática, em termos políticos, em um contexto social e econômico extensamente regulado” (SANTOS, 1979, p. 80). Durante os primeiros anos da república populista são tentadas diversas reformas no sentido de unificar, padronizar e universalizar o sistema previdenciário. Até 1950 esta pauta estava associada à burocracia e à UDN. No início dos anos 1950 Vargas, após ter retornado ao poder eleito democraticamente, assumiu esta pauta. Malloy (1989, p. 101-102) sintetiza os conflitos em torno desta questão:

De um lado estavam os componentes da ala técnico – administrativa apolítica do grupo original de Vargas, apoiados – neste aspecto, pelo menos – pelas organizações



de trabalhadores das instituições de previdência menos privilegiadas e das regiões geográficas economicamente mais fracas. De outro estavam os políticos do PTB, os líderes dos trabalhadores e seus protegidos do emprego público, apoiados pelas organizações de trabalhadores das instituições de previdência mais privilegiadas e pelas regiões mais desenvolvidas do Rio e de São Paulo.

Diante destes impasses, em 1954 Vargas impôs por decreto um modelo de reforma que refletia parcialmente as ideias contidas no plano ISSB, mas tal qual este, não foi implementado e ruiu quando Vargas suicidou-se. Somente em 1960 foi aprovada a Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS) que unificou a legislação dos diversos IAP's, iniciando o processo de universalização da Previdência Social no Brasil. A LOPS foi aprovada após Juscelino Kubitschek ter encontrado consenso sobre a reforma superando as resistências. Para alcançar tal consenso foi necessário afastar da reforma a unificação administrativa dos institutos, estender para todos os segurados benefícios que antes estavam restritos apenas aos IAP's privilegiados e aumentar os serviços auxiliares (MALLOY, 1989, p. 106). No entanto, a reforma realizada ficou longe das aspirações idealizadas pelos projetos que se apresentavam desde o início dos anos 1940. Além de não realizar a unificação administrativa, a LOPS manteve as seguradoras privadas na prestação do serviço de seguros de acidente de trabalho e embora previsse a universalização da cobertura previdenciária alcançando trabalhadores rurais, domésticos e autônomos, na prática a falta de previsões de custeio inviabilizou tal extensão. Além disso, a gestão totalmente estatal não foi alcançada, permanecendo a forte influência dos sindicatos dentro dos institutos (DELGADO, 2001, p. 148-149). Por outro lado, outra alteração estrutural além da unificação das regras do sistema, foi a substituição do regime de capitalização pelo regime de repartição simples.

As modificações nas posições assumidas pelos fragmentos de classes refletem nesta trajetória. Os trabalhadores segurados passaram de uma fase de cooptação e controle pelo Estado para uma fase onde detinham maior poder de pressão dentro do aparelho estatal. Nesse sentido, a divisão por ocupações, que gerava interesses diversos entre tais trabalhadores, refletiu nas disputas em torno da unificação, uniformização e universalização do sistema. Convém ressaltar que o PTB, partido que mantinha a hegemonia na articulação política dos sindicatos dos trabalhadores, alterou sua posição no decorrer da década de 1950 de uma postura de defesa do trabalhismo por uma postura de defesa de amplas reformas de base. As oligarquias rurais por sua vez, representadas pelo PSD na cena política, mantinham-se na defensiva procurando atuar para que a sindicalização e a cobertura dos direitos previdenciários não alcançasse a massa de trabalhadores rurais. O empresariado industrial, por

sua vez, passou de uma postura inicialmente propositiva que visava alargar sua participação na gestão do sistema, para uma posição defensiva motivada pela preocupação com o esgotamento das reservas previdenciárias, pela expansão do sistema, e pelo medo do poder do Estado sobre os trabalhadores pela estrutura corporativo.

Abaixo teceremos algumas conclusões principais a respeito da trajetória da política previdenciária nesta fase de padronização:

a) A burocracia do IAPI teve um papel relevante na preposição desta agenda.

b) Os trabalhadores expandiram seu poder de pressão dentro da estrutura de estado corporativo. As frações da classe trabalhadora agiam em unidade diante de pressões salariais, mas na questão previdenciária agiam de forma fragmentada em razão da oposição entre os contemplados pelos IAP's mais vantajosos diante dos menos.

c) As oligarquias rurais mantiveram-se inertes frente as questões previdenciárias que envolviam as relações de trabalho urbanas. No entanto, eram amplamente reacionárias quando se tratava da extensão do sistema previdenciário aos trabalhadores rurais.

d) Os empresários industriais passaram de uma posição positiva em favor do sistema pela gestão compartilhada dos IAP's a uma posição crítica e defensiva, especialmente com relação a ascensão da participação política dos sindicatos e aos aumentos dos gastos realizados pelos institutos.

e) A questão previdenciária ficou centrada em torno dos conflitos pela uniformização dos benefícios e serviços, pela unificação administrativa dos institutos e pela universalização do acesso ao sistema. As disputas iniciadas no início da década de 1940 tiveram algum desfecho institucional somente em 1960 com a aprovação da LOPS. Porém, o único dos projetos que efetivamente se realizou foi a padronização. Além disso, o regime abandonou a capitalização em razão do crescente deficit, passando a adotar o regime de repartição simples que perdura até hoje.

## **6 DA UNIFICAÇÃO À UNIVERSALIZAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO**

Diversos impasses e conflitos sucederam-se e refletiram no golpe militar em 1964. Como já mencionamos, os sindicatos urbanos cada vez mais tinham capacidade para pressionar o Estado. Os trabalhadores do campo, por sua vez, apareciam como fração de classe pela primeira vez. Primeiramente, foram as Ligas Camponesas que funcionando à margem do sistema sindical legal apresentavam-se em alguma medida como revolucionários. A partir desta condição, visando cooptar estas frações para o aparelho legal, o Estado iniciou a expansão da legislação social e sindical ao campo por meio da aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural (CARVALHO, 2001, p. 142-143). A partir da criação destes sindicatos surgiu em 1964 a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG). A politização desta fração obviamente gerou alerta entre as oligarquias rurais. Ademais, entre as reformas de base que o Governo Goulart defendia, a Reforma Agrária era central. Além da efervescência política destes grupos, conflitos ideológicos entre militares nacionalistas – populistas de um lado e liberais conservadores do outro evidenciam que a polarização política estava dentro das forças armadas. Frações da classe empresarial, com ideologia fortemente anticomunista, já se aproximavam dos militares por meio das relações entre o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, criado em 1962, e a Escola Superior de Guerra (CARVALHO, 2001, p. 162-163). Em 1964, o apoio de Goulart à ascensão da Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) na Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria (CNTI), levou à ruptura da FIESP com o governo (FIGUEIREDO, 1993 p. 178). Esses conflitos associados ao imobilismo do Executivo federal nas relações com o Legislativo, à instabilidade econômica – inflação e queda no crescimento – e às escolhas políticas de Goulart, culminaram no Golpe Civil Militar. Do ponto de vista político a ascensão dos militares significava a restrição à participação dos grupos aliados à Goulart, especialmente dos sindicatos. No tocante a questão previdenciária tal restrição significava o fim da participação dos sindicatos na administração do sistema. Do ponto de vista econômico, os governos militares buscavam controlar a inflação e estabelecer condições favoráveis ao investimento industrial, visando criar condições para a atração de capitais estrangeiros. Conforme Santos (1979, p. 102) aponta:

De acordo com a retórica da nova elite governamental, tratava-se, com o movimento de 1964, de criar as condições para um desenvolvimento mais barato e justo da

economia de mercado, afastados aqueles grupos que, de acordo com a visão oficial, buscavam substituir a ordem econômica e social prevalecente no Brasil.

Neste contexto de restrição de poder dos trabalhadores, os processos de decisão envolviam a participação da tecnocracia civil no tocante à condução da política econômica, associada aos militares a quem competia os objetivos da segurança nacional. As elites empresariais participavam do processo por meio de organismos instituídos como o Conselho Monetário Nacional ou por meio de “anéis burocráticos” (DELGADO, 2001, p. 168-169).

Na política de previdência social, com o expurgo da influência político – partidária e dos sindicatos, a velha agenda de unificação dos IAP’ foi concretizada por meio da criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em Novembro de 1966. A intensa participação da burocracia do IAPI e a retirada da representação de classe na gestão do sistema, significou “a vitória final da burocracia estatal sobre a burocracia sindical” (SANTOS, p. 108). A primeira consequência estrutural da política previdenciária foi a incorporação dos seguros por acidente de trabalho que estavam na mão das seguradoras privadas desde 1919. Outras mudanças envolveram a redução do papel do estado em serviços, especialmente no tocante aos serviços de saúde. Superadas as etapas de padronização da política previdenciária em 1960 pela LOPS e de unificação pela criação do INPS em 1966, o próximo passo seria a universalização da cobertura. Neste sentido, o objetivo principal do governo ditatorial era expandir a capacidade reguladora estatal. Entre 1971 e 1973, a cobertura previdenciária alcançou os trabalhadores rurais, os empregados domésticos e os profissionais autônomos. Delgado(2001, p. 170) classificou tal movimento como ambíguo, pois se por um lado se estendeu a cobertura previdenciária, por outro a iniciativa privada ganhou protagonismo, primeiro pela expansão dos serviços médicos, depois pela regulamentação da previdência suplementar em 1977. Esta regulamentação permitia que fossem criadas previdências privadas abertas ao público em geral e previdências privadas fechadas à trabalhadores de uma determinada empresa (DELGADO, 2001, p. 175). A expansão legislativa e as mudanças organizacionais culminaram na criação, em 1974, do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Nesta sequência, em 1977 foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), vinculado ao MPAS, que visava articular todo os órgãos do aparelho estatal que estavam relacionado às políticas sociais. A inovação mais interessante no período foi a extensão da cobertura aos trabalhadores rurais. Como já mencionado, embora o Estatuto da Terra de 1963 provesse esta cobertura, na prática pela falta de previsão legal com relação às fontes de financiamento tal extensão não

saiu do papel. Somente em 1971, com a criação do FUNRURAL, a política previdenciária passou a alcançar tais trabalhadores. O FUNRURAL rompia com a lógica da ocupação vinculada à cidadania, pois o custeio do fundo não estava atrelado às contribuições decorrentes de uma relação contratual, mas dependia de impostos decorrentes da comercialização da produção rural e de impostos sociais. Por outro lado, a provisão de serviços e benefícios era extremamente modesta quando comparada à previdência urbana (MALLOY, 1989, p.144-146).

Outras reformas com impactos nas relações entre trabalho e capital também merecem referências. A criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em 1966 visava compensar o fim da estabilidade do emprego que existia desde 1931. Nesse sentido, além de atender às frações capitalistas contrárias à manutenção da estabilidade, a criação do FGTS estabeleceu um fundo para o financiamento de programas de habitação destinados às famílias de baixa - renda vinculados ao Banco Nacional de Habitação (BNH). Além disso, em 1970 foi regulamentado o Programa de Integração Social (PIS) que visava institucionalizar a participação dos trabalhadores nos lucros gerados no processo de acumulação. Estas políticas, além de representarem alterações na regulação do mercado de trabalho, atenderam a contingência da criação de uma poupança compulsória à disposição do Estado e das demandas de financiamento que partiam dos setores empresariais. Convém salientar que o fim do sistema de capitalização previdenciária em 1960, havia deixado um vácuo no país com relação a existência de fundos compulsórios (DELGADO, 2001, p. 171-173).

Em meados dos anos 1970 o regime militar dava sinais de que não conseguiria manter a concentração do poder político a partir do autoritarismo. Já nas eleições de 1974 o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) crescia eleitoralmente, fazendo com que os militares reagissem promovendo alterações na legislação eleitoral para manter o controle da transição para a democracia. Outros atores surgiam contra o regime, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e setores da Igreja Católica. Entre os operários do ABC paulista surgia o “novo sindicalismo”, movimento que resultaria na criação da CUT e seria um dos pilares da criação do PT. A denúncia deste movimento sindical era contra o arrocho salarial provocado pela política de reajustes salariais vinculados a índices inflacionários que eram manipulados pelo regime militar. Os sindicatos rurais também mobilizaram-se politicamente (CARVALHO, p. 179-186). No campo econômico, as tentativas do Estado de superar o endividamento externo e fomentar o crescimento não lograram êxito. A fase de grande crescimento econômico entre 1968 e 1973, o chamado “milagre”, já havia passado. Diante

disso, os empresários começaram a afastar a legitimidade que forneciam ao regime. No tocante à previdência, com a crise de liquidez no começo dos anos 80, os empresários passam a defender medidas que envolvessem a transferência de certos serviços previdenciários para o setor privado e que reduzissem as despesas do Estado (DELGADO, 2001, p. 177-183). Foi nesse cenário de baixo crescimento e inflação galopante, ao qual Lamounier chamou de “Estagflação”(LAMOUNIER, 1990, p. 14-18), que se sucedeu a transição para nova república. Os problemas da estabilização econômica perdurariam no Brasil até o Plano Real em 1994.

A constituição de 1988 refundou as bases políticas e sociais do pacto de compromisso político no Brasil. Os direitos políticos e sociais foram expandidos (CARVALHO, 2001, p. 202-208). A constituição rejeitou o passado do regime militar, reconhecendo não apenas direitos individuais, mas também coletivos. No entanto, não avançou na reforma agrária (SOUZA; LAMOUNIER, 1990, págs. 86-89). No tocante a previdência social ocorreu uma grande modificação estrutural, a partir da ideia de Seguridade Social. No intuito de construir um amplo sistema de proteção social, ancorado no tripé Previdência, Saúde e Assistência Social, se estabeleceu a universalidade da cobertura e do atendimento. Além disso, as fontes de financiamento foram diversificadas (GENTIL, 2006, pg. 36). Abreu (2016, p. 108) explica que:

Ao prever fontes de recursos não reembolsáveis ou não contributivas, a Constituição lançou o peso do financiamento desses serviços para todo o social, e não apenas seus potenciais beneficiários. Isto, somando à universalização dos serviços de saúde e a previsão de concessão de assistência social aos necessitados, sem contribuição, permitiria afirmar que o sistema de seguridade social passou a integrar os direitos de cidadania fundados na solidariedade, desconectados tanto do mercado quanto das ideias de caridade, filantropia e assistencialismo. Deixa de ser mercadoria, a ser adquirida, passando a ser direito social fundamental do cidadão.

A estrutura previdenciária ficou dividida entre o Regime Geral de Previdência Social para os trabalhadores do setor privado, o Regime Próprio de Previdência Social para os servidores públicos, e a Previdência Complementar facultativa. No tocante ao sistema previdenciário, os direitos foram alargados, merecendo destaque a ampliação destes aos trabalhadores rurais. Se o FUNRURAL previa benefícios de até meio salário-mínimo e somente para os arrimos familiares, a Constituição de 1988 trouxe a previsão de benefícios de um salário-mínimo que poderiam ser gozados por todos os componentes de um mesmo grupo familiar de trabalhadores. Ainda que esta etapa tenha demonstrado um salto no sentido da universalização da proteção social, tanto Delgado (2001, pg. 195) como Braga (2018, p. 34) entendem que tal

processo não ocorreu plenamente na esfera previdenciária. Delgado (2001, p.195) afirma que “as definições da Constituição de 1988 sobre a seguridade social rompiam com o caráter exclusivamente contratual que prevalecia nos arranjos associados à cidadania regulada. Este permanece no âmbito específico da previdência social.” Nesse mesmo sentido, Braga(2018, p. 34) entendeu que o modelo brasileiro de Seguridade Social formou um sistema híbrido que reuniu a lógica do Plano Beveridge nas políticas de saúde e de assistência social, à lógica Bismarckiana do seguro social na previdência social. Com relação a disposição das frações de classes convém ressaltar que a posição das entidades empresariais era de rejeição às reconfigurações previdenciárias, especialmente com relação a continuidade do sistema de repartição simples e à expansão dos direitos. No entanto, em decorrência dos conflitos que envolviam o retorno da estabilidade do emprego, estes optaram, a partir das condições objetivas em que se encontravam, por centrar forças contra tal proposta, não oferecendo resistência incisiva contra as modificações previdenciárias na constituição (DELGADO, 2001).

Abaixo teceremos algumas conclusões principais a respeito da trajetória da política previdenciária nesta fase de unificação e universalização:

a) Do ponto de vista organizacional, a unificação dos IAP's em um único instituto gerido pela burocracia estatal, significou o afastamento total dos trabalhadores da gestão do sistema previdenciário. Este afastamento estava envolto em uma diretriz empregada pelo regime militar que visava promover o desenvolvimento nacional com redução do custo do trabalho para favorecer o crescimento econômico e a atração de investimentos estrangeiros. Para tal movimento transcorrer sem perturbações, considerando que o arrocho salarial era uma política encaminhada pelo Estado, era necessário silenciar os trabalhadores. Isso em um contexto de supressão dos direitos políticos e de repressão estatal autoritária.

b) Durante o período militar a cobertura previdenciária e o aparelho estatal para executar tais políticas foram expandidos. Neste sentido, destacam-se a previdência para os trabalhadores rurais e a expansão dos sindicatos rurais. Estes funcionavam como uma extensão assistencialista do aparelho estatal.

c) A Constituição Federal de 1988 ampliou a proteção social universalizando o direito à saúde. Os direitos previdenciários foram ampliados especialmente aos trabalhadores rurais que outrora tinham um acesso restrito. A cobertura previdenciária passou a ser universal, embora fora mantida a lógica do Seguro Social, exceto para os trabalhadores rurais classificados como Segurados Especiais.

d) Em razão das crises de crescimento, inflação e fiscal, a partir dos anos 80 os empresários passaram a se posicionar mais fortemente contra a universalização da previdência social. Além disso, a entrada das multinacionais no país e a necessidade de atrair capital estrangeiro, colocavam uma nova variável nos conflitos que envolviam a previdência. No entanto, ao mesmo tempo que a legitimidade dos regime militar decaía, grupos e frações de classe vinculadas ao trabalho se tornaram novamente relevantes no cenário político nacional. Deste modo, como no processo constituinte o escopo de medidas era extramamente abrangente, as frações de classe precisaram optar e concentrar em estratégias direcionadas às medidas que lhes eram mais relevantes. Foi nesse sentido, que os empresários empregaram esforços para impedir o retorno da estabilidade do emprego, entre outras matérias, deixando assim de focar nas medidas relativas à previdência social.



## 7 A AGENDA DE CONTRARREFORMAS E A POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NOS ANOS 1990

Ao final dos anos 80 os “ventos” da ideologia neoliberal, que já haviam chegado na América Latina pelo Chile, alcançavam o Brasil. A inflação alarmante e os fracassos dos diversos planos econômicos de estabilização durante o governo de José Sarney(1985-1990) apontavam a janela de oportunidade para uma nova concepção de política econômica. O Brasil já havia passado por duas moratórias(MOURA, 1990, p. 50-54) Nesse sentido, a “Nova Política Econômica”(DEDECCA, 1997) foi formulada como solução para a superação do modelo desenvolvimentista. A vitória eleitoral de Fernando Collor em 1990 colocou esse plano na direção do Estado. Dedecca (1997, p.4) resume a Nova Política Econômica (NPE):

A implementação da nova política econômica tem se realizado através da (i) abertura comercial; (ii) âncora cambial no dólar, (iii) privatização de empresas e atividades exercidas pelo Estado; (iv) austeridade fiscal, (v) desregulamentação (flexibilidade) das relações econômica e de trabalho e (vi) focalização das políticas públicas. Estas mudanças elevaram o grau de exposição dos agentes econômicos à concorrência interna e externa, sob a argumentação de que ela provocaria a oxigenação dos diversos mercados, obrigando os agentes econômicos a buscarem uma maior eficiência econômica. Para esta concepção de política econômica, a disputa entre agentes deve transitar da repartição de um excedente existente para a criação de um novo e maior excedente, desativando, por consequência, o principal elemento inflacionário e causador da perda de eficiência: o conflito distributivo. Tornando possível, portanto, solucionar de fato o problema da inflação e da estagnação econômica. Ademais, esta nova política é convergente com os novos ventos da economia mundial, agora mais globalizada, bem como possibilita a reinserção de nossas economias no mercado financeiro internacional.

Essas formulações estavam alinhadas ao “Consenso de Washington” que previa que “a adoção de medidas liberalizantes deveria ser precedida de profundo ajuste que debelasse as raízes do processo inflacionário, identificadas no déficit público” (DELGADO, 2001, p. 220). Associado a redução do Estado, à abertura e desregulamentação da economia, estava a agenda de redução do chamado “Custo Brasil”. Na visão dos empresários e dos formuladores da política econômica para atrair capitais externos e tornar o país mais competitivo seria necessário reduzir os direitos sociais e flexibilizar a legislação trabalhista (DELGADO, 2001, p. 220-221). Assim, se torna evidente a contradição entre a nova agenda econômica e a universalização dos direitos sociais previstos na Constituição. O fracasso da estabilização econômica, os impasses com o legislativo e casos de corrupção levaram ao impedimento constitucional de Collor em 1992. Itamar Franco inicialmente descontinuou a agenda fiscal (NASSIF, L. p. 39) que seria retomada logo em seguida pelo governo de Fernando Henrique

Cardoso.

A NPE refletiu na previdência social como uma agenda de contrarreforma. O primeiro aspecto foi a demora para a aprovação das leis de custeio, Lei nº 8212/91, e do plano de benefícios do regime geral de previdência social, Lei nº 8213/91. Foram quase três anos passados desde a promulgação da Constituição. Outra evidência é que somente em 1992, por meio da Lei nº 8540/1992, a contribuição dos empregadores rurais foi regulamentada. Em 1993 ocorreu a primeira reforma constitucional que atingiu à previdência, no entanto seu foco era o funcionalismo público. A Emenda Constitucional nº 3/1993 passou a permitir a cobrança de contribuições dos servidores públicos (NASSIF, M. 2002, p. 577). Gentil (2006, p. 128) sintetiza os impactos da agenda neoliberal de contrarreformas sobre a previdência:

A estratégia que se impunha e que se ajustava ao conteúdo ideológico do *mainstream* da ciência econômica baseava-se na noção de *seguro social* em substituição à recente *seguridade social* implantada. Falava-se em focalização e não mais universalização. A privatização em alguns países da América Latina (parcial ou total, dependendo dos rumos tomados pelos acordos políticos em cada país) inspirava ideias de mudança radical no sistema recém criado no Brasil. O FMI e o Banco Mundial faziam diagnósticos e prescrições que norteavam os novos padrões arquitetônicos dos sistemas de previdência no terceiro mundo e que, no Brasil, encontravam grande receptividade.

Nesse sentido, em razão da previsão da revisão da constituição em 1993, nos início dos anos 90 houve intensa mobilização entre as agendas da austeridade do neoliberalismo e a agenda que pretendia efetivar os direitos sociais universalizados previstos na Constituição. Para solução dos problemas democráticos e orçamentários os defensores do sistema previdenciário público alegavam que a solução seria gerencial, enquanto que os liberais reformistas defendiam a privatização. A Confederação Brasileira dos Aposentados (COBAP) já havia lutado de forma articulada à CUT na “Crise dos 147%” em 1991 quando o Governo Collor reajustou as aposentadorias em 54,6% enquanto que o reajuste do salário mínimo havia alcançado 147% (DELGADO, 2001, p. 267). A estas confederações juntava-se à CONTAG. Além disso, alguns grupos oriundos da burocracia estatal, como a Associação Nacional dos Fiscais da Previdência (ANFIP) e o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional (UNAFISCO/Sindical), defendiam a universalização. Na cena política, o Partido dos Trabalhadores (PT) se colocava contra as reformas neoliberais. Por outro lado, as burocracias econômicas, a FEBRABAN, entidades privadas tal como o Instituto Liberal, FIESP e CNI defendiam a agenda de contrarreformas (DELGADO, 2001, p. 268-269). Os resultados da Revisão foram pífios com relação a mudanças na estrutura da previdência. Melo (2002, p. 62)

atribui isso, entre outros fatores contextuais e institucionais, ao “baixo interesse do Executivo em promover inovações institucionais”, a “polarização da agenda pública” e ao “alto constrangimento eleitoral” decorrente da proximidade com eleições de 1994. A agenda de contrarreformas teria de aguardar a eleição presidencial para ter continuidade. No entanto, a revisão constitucional trouxe uma inovação no tocante a utilização dos recursos previdenciários, pois “instituiu o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de desvincular parte dos recursos destinados a área como educação, saúde e previdência social para o saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e estabilização econômica” (BRAGA, 2018, p. 42 – 43). Esse mecanismo foi constantemente renovado e em 2000 passou a ser chamado de Desvinculação de Receitas da União (DRU). As renovações continuaram e a atual vigência da DRU, até 2023, prevê a desvinculação de até 30% das receitas relativas às contribuições sociais (BRAGA, 2018, p. 106-107). Outra mudança ocorrida nos início dos anos 1990 foi a fragmentação administrativa da seguridade social. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), criado em 1990, separou previdência social e saúde. Isso significou o fim do SINPAS. Ao INSS restou a administração do Seguro Social de caráter contributivo, vinculado ao Ministério da Previdência, enquanto que a Saúde passou a ser administrada exclusivamente pelo Ministério da Saúde. Para Gentil (2006, p. 122) as consequências dessas mudanças institucionais tem um duplo caráter, pois:

A fragmentação das políticas sociais não se deu apenas no plano administrativo. Do ponto de vista do financiamento, a seguridade social também perdeu sua existência formal, porque suas receitas – que deveriam ser aplicadas em conjunto, sem repartição setorial –, tornaram-se gradativamente discriminadas.

A agenda da contrarreforma não foi exitosa diante da Revisão Constitucional com relação às pretensões iniciais. Mas a fragmentação institucional da política de seguridade social e a desvinculação das receitas sociais, aprovada na Revisão, demonstravam que o arranjo constitucional de proteção social sofrera desmontes. Do ponto de vista da formação das agendas, aquela que se colocava contra a contrarreforma apresentava que as soluções para problemas do sistema eram de caráter gerencial. Já a agenda de contrarreforma, conforme apontou Melo(2002, p. 53-54) havia formado um consenso sobre as seguintes necessidades: eliminar ou restringir a aposentadoria por tempo de serviço; unificar os regimes; separar o orçamento do seguro social da saúde e assistência social; extinguir as aposentadorias especiais; aumentar os requisitos para elegibilidade dos benefícios; manutenção do regime de repartição associada à capitalização de regimes suplementares.

Embora tal consenso não tenha se mantido em cada momento que reformas previdenciárias foram propostas desde então, apontou a diretriz geral das formulações seguintes da agenda de contrarreforma no tocante à previdência social.

O sucesso do Plano Real conferiu grande legitimidade à FHC, pois ele foi o Ministro da Fazenda do presidente Itamar quando o plano aplicado revelou bons resultados. FHC foi eleito presidente em 1994. O Plano Real conseguiu conter a inflação, o que facilitou o acesso ao consumo (MELO, 2002, p. 69). O câmbio fixo era um dos seus pilares. O plano combinava a diretriz do Consenso de Washington no “combate à inflação, através da dolarização da economia e valorização das moedas nacionais, associado a uma grande ênfase na necessidade do ajuste fiscal” (FILGUEIRAS, 2012, p. 94) à experiência do Plano Cruzado no tocante ao apagamento da memória inflacionária. O plano passou por uma fase de euforia causada pela facilitação do consumo, mas sua sequência foi marcada por diversas crises na balança comercial. Embora tenha superado a inflação alarmante, o plano conviveu com a estagnação do crescimento, precisou do socorro do FMI em 1998 e o desemprego conjuntural tornou-se estrutural (FILGUEIRAS, 2012, p. 117-147). Filgueiras (2012, p. 97) resume a trajetória sequencial desencadeada por essa diretriz macroeconômica:

Nesse final dos anos 90, a sequência que se tem observado é a seguinte: abertura comercial, seguidos inicialmente de queda da inflação, crescimento da produção e do emprego e entrada de capitais estrangeiros especulativos. Posteriormente, enormes deficit's na balança comercial e na conta de transações correntes, seguidos de mais valorização da moeda nacional e elevação da taxa de juros. Finalmente, uma profunda recessão, precedida pela fuga de capitais especulativos, crise cambial e retorno da inflação.

Os deficit's em balança comercial levaram o governo FHC a abandonar o câmbio fixo passando a adotar o câmbio flutuante (FILGUEIRAS, 2012, p.186). A agenda de abertura comercial e as políticas de câmbio e juros, não foram plenamente aceitas pelos empresários nacionais. Estes não as contraporam, mas adotaram uma estratégia defensiva. Nesse sentido, os empresários passam a reforçar a crítica ao custo do trabalho (DELGADO, 2001, p. 249-262). A classe trabalhadora sindicalizada, por sua vez, já não mais tinha mais o mesmo poder de pressionar o Estado e os empresários como outrora. Conforme Pochmann (2014, p. 65), “a partir da década de 1990, a quantidade de greves diminuiu cerca de um quarto em comparação às realizadas nos anos 1980, enquanto a taxa de sindicalização decaiu praticamente para a metade”.

No tocante a política previdenciária o governo FHC, sob forte legitimação, encaminhou

a proposta de uma reforma constitucional. Araújo (2009, p. 5) resumiu a trajetória das reforma previdenciária em duas fases:

A reforma levada a cabo pelo governo FHC se deu em duas fases. A primeira tratava de matéria que envolvia mudanças no texto constitucional. Assim, o governo, logo no início do primeiro mandato, em 1995, encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n° 33/95, alterando os regimes de previdência tanto dos trabalhadores do setor privado quanto dos servidores públicos. A aprovação da matéria se deu somente ao final de 1998, resultando na Emenda Constitucional (EC) n° 20, de 15.12.1998. A etapa seguinte consistiu na edição de medidas provisórias e de ampla legislação complementar.

A agenda da contrarreforma encontrou fortes resistências apesar da diminuição do peso do trabalho assalariado. As posições assumidas pelas frações de classe contra e a favor da reforma previdenciária eram semelhantes as assumidas nos embates durante a Revisão Constitucional. No legislativo a tramitação da reforma teve uma trajetória errática. O que explica esta dificuldade, além da resistência organizada dos grupos que perderiam com a reforma, era seu caráter multidimensional. A reforma englobava muitos aspectos e atingia tanto os trabalhadores do setor privado como do setor público, tanto ativos como inativos (MELO, 2002, p. 134-135). Diante destes impasses, em 1997 o Executivo abandonou a reforma estrutural e optou por dar prosseguimento através de uma reforma incremental, abandonando alguns pontos que eram caros à agenda de contrarreformas (MELO, 2002, p. 145). Entre estes pontos abandonados estão a capitalização, a privatização, o fim dos descontos patronais sobre a folha de pagamentos e das contribuições sociais sobre o lucro e faturamento (DELGADO, 2001, p. 270). Por outro lado, a reforma retirou do texto constitucional a previsão da criação de uma previdência complementar pública, fixou um teto para o pagamento dos benefícios do RGPS, alterou a contagem de tempo de serviço para tempo de contribuição e modificou as regras de cálculo dos benefícios. Com relação ao RPPS a reforma não estabeleceu o fim da paridade salarial, mas estabeleceu a exigência da criação de um regime de previdência de caráter contributivo semelhante ao RGPS. Além disso, estabeleceu uma idade mínima para a aposentadoria dos servidores públicos (DELGADO, 2001, p. 270 -271). Importante salientar que a agenda de contrarreforma buscava lograr êxito na fixação de uma idade mínima para as aposentadorias do RGPS. Diante da impossibilidade desta fixação, o Executivo buscou uma alternativa. Por meio de uma lei ordinária foi estabelecido em 1999 o Fator Previdenciário. O Fator Previdenciário é um redutor do valor das aposentadorias que leva em consideração os seguintes fatores no momento da aposentadoria: a expectativa de sobrevida, o tempo de contribuição e a idade do aposentado.

Na prática, o Fator não impede as aposentadorias precoces, mas penaliza aqueles que optarem por se aposentar mais cedo reduzindo o valor do benefício (MELO, 2002, p. 133).

Deste período, realçamos os seguintes aspectos:

a) A agenda de contrarreforma tomou conta do debate a respeito da questão previdenciária. No entanto, apesar das reformas paramétricas que dificultaram as regras para a concessão dos benefícios, o RGPS não foi capitalizado, tampouco privatizado.

b) Um dos pilares da agenda de contrarreformas era o estabelecimento de idade mínima para ambos os regimes previdenciários. Embora esta não tenha sido constitucionalizada, o governo FHC logrou êxito em estabelecer o Fator Previdenciário como alternativa para desincentivar as aposentadorias precoces no RGPS. Já para o RPPS foi estabelecida a idade mínima.

c) Do ponto de vista econômico dois aspectos foram centrais para a promoção da agenda de contrarreforma: o crescente déficit fiscal do Estado e a necessidade atração de capitais estrangeiros.

## 8 A AGENDA DE CONTRARREFORMAS E A POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA NOS ANOS 2000

A vitória eleitoral do PT em 2002 gerou uma série de incertezas no Mercado. As velhas bandeiras petistas assustavam às elites econômicas. Antes da eleição, em Junho, foi divulgada pela PT a “Carta ao Povo Brasileiro” que buscava sinalizar que o Partido, caso eleito, se comprometeria com a manutenção da ordem social e com objetivos compartilhados com as frações de classe dominantes. Singer (2012, p. 56) aponta a direção deste movimento do PT:

Quando o comitê de Lula decidiu comprometer-se com as exigências do capital, cujo pavor de suposto prejuízo a seus interesses com a previsível vitória da esquerda levava à instabilidade nos mercados financeiros, foi dado o sinal de que o velho radicalismo petista tinha sido, no mínimo, suspenso. [...] No programa da Coligação Lula Presidente, divulgado ao final de julho de 2002, há perceptível câmbio de tom em relação ao capital.

A tendência da vitória petista levou ao aumento das expectativas da inflação e provocou a saída de capitais. Diante desse quadro, ao assumir o governo em 2003, “Lula adotou uma rígida política fiscal e monetária para controle da inflação e recuperação da credibilidade externa”(DELGADO, 2003, p.16). Deste modo, o governo petista elevou a taxa básica de juros de 25% para 26,5%, aumentou a meta de superavit primário passando dos 3,75% do ano anterior para 4,25% do PIB, cortou quase 15 bilhões do orçamento fiscal e congelou o poder de compra do salário-mínimo (SINGER, 2012, p. 1). Mais do que uma continuidade à condução econômica de FHC e ao tripé macroeconômico – metas de inflação, metas de superavit primário e câmbio flutuante – o petismo aparentava o aprofundamento do modelo. Certo é que se compararmos o primeiro ano do governo Lula ao último houveram alterações nesses rumos. Mas naquele primeiro ano o governo Lula se mostrava ainda mais próximo do Mercado do que o governo anterior. É nesse contexto que em Abril de 2003, logo nos primeiros meses de governo, Lula entregou ao Congresso a reforma previdenciária por meio da PEC n° 40/03. Não tardaram oito meses até que fosse aprovada em Dezembro de 2003.

A reforma previdenciária atingiu diretamente ao regime dos servidores públicos. Para este regime, entre outros aspectos, a reforma estabelecia um teto, o fim da paridade e o estabelecimento da contribuição dos inativos. Além disso, importante frisar que a reforma institucionalizou a previdência complementar para os servidores. Em um primeiro momento, o que percebemos é que esta reforma visava reduzir o problema fiscal, considerando que uma das principais causas aventadas para esse problema era o regime dos servidores públicos. Mas

além disso, a reforma apontava um mesmo objetivo da reforma de 1998 que era a “convergência entre as regras dos diferentes regimes previdenciários” (ARAÚJO, 2009, p. 5). Nesse sentido, o governo alegava que estava reduzindo os privilégios. Convém salientar que os militares não estavam inclusos na reforma.

Essa proposta foi “inegavelmente bem recebida pelas agências internacionais, investidores externos e o *establishment* conservador nacional, todos esperando do novo governo sinais de moderação política e de disposição a manter-se dentro dos parâmetros de austeridade fiscal” (ALMEIDA, 2004, p. 14). Os empresários evidentemente apoiaram a reforma, embora esta não fosse sua idealização. Nesse sentido, a “ênfase na reforma da previdência como instrumento para a formação interna de capitais perdeu intensidade”(DELGADO, 2003, p. 20) se reduzindo a uma questão de déficit fiscal. Como a reforma atingiu somente aos servidores públicos, não houve grandes reações do mundo do trabalho organizado, exceto dos próprios prejudicados. Além do mais a forma da proposta de reforma facilitou a pouca resistência, conforme apontam Akahodo e Savoia (2008, p. 54-55):

À primeira vista, ao optar por enfatizar a reforma da previdência do setor público, Lula teve que se defrontar com interesses desse setor, grupo com o qual tem fortes laços históricos. Entretanto, o fato de a reforma ter se concentrado nos benefícios dos futuros servidores é parte evidente da barganha política que manteve os benefícios dos atuais servidores. Esse aspecto reforça o comprometimento de Lula com os atuais trabalhadores no serviço público, que se beneficiaram às custas dos futuros servidores.

Ainda que a justificativa do déficit estivesse presente no discurso de legitimação da reforma, o estabelecimento de um teto para o serviço público “tem o único propósito de abrir campo para o desenvolvimento dos fundos de pensão no país e não de limitar o provento máximo no setor público”(MARQUES; MENDES, 2004, p. 11). A partir do processo de privatizações dos anos 90 os fundos de pensão se tornaram fundamentais na cena política (GRUN, 2005, p. 23). Desde então, o controle dos fundos de pensão passaram a ser objeto da disputa entre frações de classe. Inicialmente, foram os banqueiros nos processos de privatização que se colocaram como parceiros dos fundos, mas no decorrer dos anos 1990 as lideranças sindicais passaram a tentar se colocar como as verdadeiras representações dos trabalhadores. Este processo começou entre os bancários, mas progressivamente foi difundido para outras categorias como os petroleiros (GRUN, 2005, p. 26). Se inicialmente ocorreram disputas entre os setores do mercado e os representantes do trabalho, Grun (2005,p. 26) identificou a formação de uma aliança tácita entre ambos que “tem por pano de fundo



doutrinário a transformação dos nossos fundos de pensão em “verdadeiros” fundos à norte – americana, praticando de maneira “pura” o princípio da capitalização”. Se por um lado para alguns autores a participação dos representantes dos trabalhadores nos fundos de pensão significava uma tentativa de domesticar o capitalismo (JARDIM, 2009), por outro lado, outros apontam o caráter ambíguo do comportamento de tais representantes, pois se no âmbito sindical o discurso envolve a formação de solidariedade entre os trabalhadores, diante do mercado o discurso remete à ortodoxia econômica e ao exemplo americano como parâmetro (GRUN, 2009, p. 162).

Uma nova etapa da reforma previdenciária ocorreu através da Emenda Constitucional nº 47/2005. Esta flexibilizou as regras de transição previstas na EC nº 20/03 com relação a integralidade e paridade dos servidores públicos (ARAÚJO, 2009, p. 36). No tocante ao RGPS foi estabelecida a previsão de um sistema de cobertura diferenciado, com contribuições reduzidas, para os trabalhadores de baixa renda e para aqueles que não tem atividade remunerada. Esse movimento de extensão da cobertura aos setores de baixa renda era uma novidade, pois em linhas gerais as reformas anteriores buscavam tratar dos problemas previdenciários dificultando a concessão de benefícios para reduzir o problema fiscal, enquanto que esta reforma previa tratar do problema de déficit pela expansão dos contribuintes. Esta reforma previa a inclusão de vários setores de sociedade que historicamente estavam a margem da proteção previdenciária. Nesse sentido, entendemos que tal política estava alinhada às políticas do governo voltadas aos mais pobres. Importante ressaltar que o primeiro mandato presidencial foi marcado pela adoção de medidas neoliberais alinhadas ao combate à pobreza. A partir de 2005 com a adoção de reajustes ao salário-mínimo superiores à inflação, medida que já sinalizava uma mudança nos rumos assumidos nos dois primeiros anos de governo, os benefícios previdenciários com valor mensal de um salário-mínimo - a grande maioria - passaram a ter valorização real. Tal política estava associada ao combate a pobreza, mas também ao desenvolvimento do mercado interno. Outra política que merece destaque foi a expansão do crédito por meio da previdência social. A partir da Lei 10.820/2003, em um movimento de inclusão financeira, foi criado o crédito consignado. Esta modalidade é baseada na concessão de crédito atrelado à retenção de parte da renda mensal do benefício que corresponde ao pagamento da dívida. Conforme apontado por Barbosa (2013, p. 74) “essa iniciativa foi fruto de uma sugestão da Central Única dos Trabalhadores e começou com um acordo entre os sindicatos e as instituições financeiras, no final de 2003”. Ao mesmo tempo em que tais créditos ampliam a quantidade

de dinheiro injetado na economia, fomentando o mercado interno, também “avoluma o capital bancário por meio do pagamento, prolongado, de juros” (MOURA, 2016, p. 387). Esses movimentos evidenciam as políticas do governo em promover a inclusão pelo consumo, mas também demonstravam a aproximação entre sindicatos, governo e mercado financeiro.

Deste período, realçamos os seguintes aspectos:

a) O governo petista deu seguimento a agenda neoliberal de FHC. Nesse sentido, a EC nº41/2003 foi aprovada com vistas na redução do deficit fiscal. Além disso, a reforma visava avançar mais alguns passos na padronização dos regimes público e privado de previdência. Por outro lado, a EC nº 47/2005 alargou a base de cobertura e financiamento ao promover um programa de inclusão previdenciária, com alíquotas de contribuição reduzidas, destinada às classes de baixa renda com baixa capacidade de mobilização.

b) Os fundos de pensão tornaram-se um lócus de disputas do conflito distributivo entre as frações de classe. No entanto, verificou-se uma aliança tácita entre mercado financeiro e representantes sindicais pela promoção de tais fundos. Outro sinal da aproximação do governo ao mercado financeiro foi a aprovação do crédito consignado.

c) A EC nº41/2003 ocorreu quando o governo sinalizava medidas favoráveis as mesmas frações de classe hegemônicas no bloco no poder de FHC, que era a burguesia associada ao capital estrangeiro. O governo petista alterou os rumos da condução política no decorrer dos dois mandatos de Lula, o que em suma, levou a ascensão da burguesia interna exportadora no bloco no poder. Nesse sentido, a questão previdenciária deixou de ser alvo de novas alterações de contenção na sequência do governo Lula.

## 9 CONCLUSÕES

A trajetória da política de previdência social no Brasil passou por fases e transformações que categorizamos como: institucionalização, padronização, unificação, universalização e pós-universalização. Ainda que cronologicamente a disposição seja tal qual expomos acima, não ocorreu uma sucessão progressiva de fases como no “efeito dominó”. A institucionalização foi iniciada em 1924 pela Lei “Elói Chaves”, considerada um marco inicial das políticas previdenciárias no Brasil, e aprofundada pela criação dos IAP’s nos anos 1930. Depois passamos a uma agenda que envolvia ao mesmo tempo a padronização, a unificação e a universalização. Esta agenda permaneceu ativa sem implicar em alterações significativas na estrutura previdenciária até 1960, quando com a publicação da LOPS a padronização dos benefícios e serviços entre os fragmentados IAP’s foi alcançada. Somente em 1966, em um contexto autoritário, os IAP’s foram unificados no INPS. Durante o regime militar, além da unificação, a cobertura previdenciária foi expandida aos setores outrora excluídos, entre estes e especialmente, os trabalhadores rurais. Na Carta Constitucional de 1988, a previdência social foi inserida no sistema de seguridade social carregando a noção de universalidade de acesso e cobertura. Ainda assim, o sistema previdenciário manteve a lógica de seguro social. Tão logo constitucionalizada a universalização, uma agenda de contrarreformas passou a refletir nos rumos da trajetória. Primeiramente, a separação administrativa das três grandes áreas da seguridade social – previdência, assistência e saúde - significou também a separação orçamentária contrariando o texto constitucional. Nesse sentido, foi instituído o INSS para executar a política de previdência social do RGPS. Além disso, as leis do plano de benefícios e do custeio, que efetivariam o texto constitucional, demoraram a serem promulgadas. No decorrer dos anos 1990 e 2000 podemos verificar que essa agenda de contrarreformas apresentava três eixos. O primeiro eixo é vinculado a redução do déficit fiscal, ou seja, a redução do gasto estatal com o pagamento de benefícios previdenciários. Outro eixo é privatizante, ou seja, trata da transferência da provisão dos benefícios previdenciários para o Mercado. A maior expressão desse eixo é a defesa da substituição da repartição simples pela capitalização. Por fim, o terceiro eixo busca padronizar e unificar o RGPS e o RPPS. Evidências deste eixo foram as tentativas de estabelecimento da idade mínima e de tetos para concessão das aposentadorias. Associado a estes processos verificamos a expansão das previdências complementares capitalizadas.

Os interesses das classes refletem na trajetória da política previdenciária, ou seja,

refletem nas ações do Estado. A partir do contexto e das estruturas que condicionam as possibilidades de escolha procuramos identificar o comportamento das frações de classes. O Estado condensa esses interesses. As frações de classe burguesa desempenham um papel de protagonismo junto ao Estado, disputando a hegemonia da influência dos projetos estatais. Por isso, para analisarmos a trajetória da previdência social buscamos identificar os projetos de desenvolvimento empregados pelo Estado e partir daí a relação disso com as mudanças da política previdenciária. Na Primeira República os grandes proprietários de terra eram hegemônicos no bloco no poder. Neste sentido, a questão social era tratada como uma questão policial. No entanto, pressões oriundas da nascente classe trabalhadora industrial no país, de setores da classe média e dos militares minavam a sustentação do bloco no poder. Nesse ínterim, foram institucionalizadas as CAP's pelo Lei Elói Chaves, que no nosso entender, foi uma realização estatal no intuito de afastar as pressões das categorias que ocupavam posições importantes ao modelo agroexportador, tais como os ferroviários e marítimos. A ascensão de Vargas significou a mudança da fração hegemônica no bloco no poder e na condução do país. O projeto varguista visava industrializar o país para estabelecer aqui uma ordem capitalista moderna ao mesmo tempo em que buscava criar um sentimento nacional até então inexistente. Na diretriz destes fins, foram criados os IAP's. Nesse duplo movimento, o Estado integrava de forma regulada certos setores dos trabalhadores, inclusive institucionalizando a participação destes na gestão dos institutos, ao mesmo tempo em que minava os grupos socialistas que buscavam a hegemonia da diretriz da classe trabalhadora. O resultado dessa cooptação foi evidenciada nas disputas travadas na fase em que o debate previdenciário estava centrado na unificação e padronização dos institutos e na universalização do acesso, onde representantes dos trabalhadores na gestão dos IAP's mais privilegiados atuavam contra tais reformas, a barroando por quase duas décadas, evidenciando poder político junto ao Estado. Tanto é que a padronização somente foi alcançada após uma série de concessões realizadas por Juscelino Kubitschek que culminaram em um nivelamento "por cima" dos benefícios e serviços previdenciários. Voltamos a destacar que a burocracia, constituída no Estado Novo quando o Estado detinha maior autonomia, desempenhou um papel central na promoção positiva da agenda. O golpe militar de 1964 afastou a pressão dos trabalhadores. Assim, a agenda de unificação dos IAP's foi alcançada pela criação do INPS em 1966. O regime militar autoritário congregou os interesses do capital nacional e do capital estrangeiro articulando-os a tecnocracia. Com impeto regulador e modernizante o Estado avançou a cobertura da previdência social, mas ao mesmo tempo promoveu uma série de concessões ao

capital, entre elas o arrocho salarial e o fim da estabilidade do emprego. Somente na Constituição de 1988, em um momento no qual diversos grupos e frações de classe vinculados ao trabalho e a promoção da cidadania e um cenário onde o escopo das transformações era demasiado abrangente, que a previdência social foi universalizada, ainda que parcialmente. No entanto, durante os anos 90 a agenda de contrarreformas, visando a redução do déficit fiscal e a promoção de condições para atração de dólares, atingiu a trajetória da previdência social. A agenda neoliberal era promovida especialmente pelas frações de classe burguesa integradas ao capital estrangeiro. Embora a fração interna da burguesia apresentasse objeções ao neoliberalismo no tocante às políticas econômicas, dentro da estrutura de possibilidades aderiu a promoção da agenda de contrarreforma previdenciária e de flexibilização das leis trabalhistas. Deste modo, embora houvessem divergências de interesses entre as frações de classe protagonistas, no tocante a agenda de contrarreformas havia consenso. Apesar deste consenso entre as frações de classe burguesas, a EC n° 20/98 não alcançou a privatização pretendida, pois embora as classes trabalhadoras apresentassem um quadro de perda da capacidade de pressão, a multidimensionalidade do escopo da reforma agrupou a resistência de diversos grupos de interesse que seriam prejudicados. Os primeiros anos do governo Lula foram de continuidade da agenda neoliberal, mas também de combate à pobreza. A EC n° 45/2003, sob o pretexto de combater privilégios e promover justiça social, atacou os direitos dos servidores públicos. Por outro lado, quando comparamos a extensão das reformas empregadas por FHC às de Lula, no nosso entender, percebemos que a agenda de contrarreformas no tocante à previdência ficou suspensa no segundo. A EC n°45/2003 foi em um contexto em que o governo procurava dar sinais que governaria também para os interesses do mercado. No entanto, não ocorreram outras reformas regressivas. Nesse sentido, a EC n° 47/2005 inovou ao facilitar a cobertura do acesso à previdência social para os comprovadamente pobres. No nosso entendimento, esse movimento estava articulado a aproximação do petismo com o subproletariado brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, D. B. **A Previdência Social como instrumento de intervenção do Estado Brasileiro na Economia**. 322 p. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- ALMEIDA, M. H. T. A Política Social no Governo Lula. **Revista Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 3, n. 70, p. 7-17, Nov. 2004.
- ARAÚJO, E. S. As reformas da previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. **Revista Políticas Públicas**, São Luis, v. 13, n. 1, p. 31-41, Jan./Jun. 2009.
- BARBOSA, N. **Dez anos de política econômica**. In: SADER, Emir Sader (org.). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, Brasil 2013.
- BOITO JR, A. **Reforma e Crise Política no Brasil**. Os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas, SP: Editora da Unicamp / São Paulo, SP: Editora Unesp, 2018.
- BRAGA, J. T. S. **Reforma Previdenciária: neoliberalismo versus direitos sociais**. Qual caminho desejamos tomar? Curitiba: Ed. Juruá, 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). Título VIII. Capítulo II – Da Seguridade Social. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 dez. 2019.
- BROOKS, S. M. **Proteção social e integração econômica – a política da reforma previdenciária na era da mobilidade do capital**. In: COELHO, Vera Schattan P. (Org). A reforma da previdência social na América Latina. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- COELHO, V. S. P. **Poder Executivo e reforma da previdência na América Latina**. In: COELHO, Vera Schattan P (Org). A reforma da previdência social na América Latina. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- COHN, A. **A reforma da Previdência Social. Virando a página da história?** Revista São Paulo em perspectiva. São Paulo, v.9, n.4, Out/Dez. 1995.
- DEDECCA, C. S. **Brasil e México: racionalização econômica e emprego**. Cadernos do CESIT. Campinas, n.23, mar. 1997.
- DELGADO, I. G. **Previdência social e mercado no Brasil: a presença empresarial na trajetória da política social brasileira**. São Paulo: Ltr, 2001.
- DELGADO, I. G. **Os empresários e o Governo Lula**. Trabalho apresentado ao XXVII Encontro Anual da ANPOCS. Minas Gerais, 2003.

- ESPING-ANDERSEN, G. **Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino – americana.** In: COELHO, Vera Schattan P(Org). A reforma da previdência social na América Latina. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- FALEIROS, V. P. **A política social do Estado Capitalista.** São Paulo: Editora Cortez, 2000.
- FIGUEIREDO, A. C. **Democracias ou Reformas?** Alternativas democráticas à crise política: 1961 – 1964. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- FILGUEIRAS, L. A. M. **História do Plano Real:** fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo, 2012.
- GENTIL, D. L. **A política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social Brasileira –** Análise financeira do período 1990 – 2005. 353 p. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- GRUN, R. **O “nó” dos fundos de pensão.** Revista Novos Estudos Cebrap. São Paulo, v. 3, n. 73, p. 19-31, novembro, 2005.
- GRUN, R. Financeirização de esquerda? Frutos inesperados no Brasil do século XXI. **Tempo Social, revista de sociologia da USP,** São Paulo, v. 21, n. 2, p. 153-184. 2009.
- GOMES, A. M. C. **A invenção do trabalhismo.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- HARVEY, D. **Neoliberalismo.** História e implicações. São Paulo: Editora Loyola, 2008.
- HOCHMAN, G. Lógica da ação burocrática e políticas públicas – O caso dos cardeais da previdência social. **Revista Ciências Sociais Hoje,** Rio Fundo: Editora ANPOCS, 1992.
- IANONI, M. Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático. **Revista de Economia Política,** v. 33, n. 4, out/dez. 2013.
- JARDIM, M. A. C. “Domesticação” e/ou “Moralização do Capitalismo” no Governo Lula: Inclusão Social Via Mercado e Via Fundos de Pensão. **DADOS – Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 123-159, 2009.
- LAMOUNIER, B. **Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor.** In: LAMOUNIER, Bolívar. De Geisel a Collor: o balanço da transição. São Paulo: Editora Sumaré, Ltda., 990.
- MADRID, R. **Política e economia nas privatizações da previdência na América Latina.** In: COELHO, Vera Schattan P (Org). A reforma da previdência social na América Latina. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- MALLOY, J. M. **A política de previdência social no Brasil.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.
- MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do partido comunista.** São Paulo: Martin Claret, 2004.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. O Governo Lula e a contra-reforma da previdência. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 3-15, 2004.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967

MELO, M. A. **Reformas constitucionais no Brasil**. Instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002.

MESA-LAGO, C. A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições. In: COELHO, Vera Schattan P(Org). **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MESA-LAGO, C.; MULLER, K. **Política e reforma da previdência na América Latina**. In: COELHO, Vera Schattan P. (Org). A reforma da previdência social na América Latina. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MOURA, A. R. **Rumo à entropia: a política econômica, de Geisel a Collor**. In: LAMOUNIER, Bolívar. De Geisel a Collor: o balanço da transição. São Paulo: Editora Sumaré, Ltda. 1990.

MOURA, R. Credito Consignado: face da expropriação financeira no curso da contrarreforma da previdência. **Revista Previdência Social e Trabalho**, Brasília, v. 18, n. 39, 2016.

NAKAHODO, S. N.; SAVOIA, J. R. A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 45-58, fev. 2008.

NASSIF, L. **Política macroeconômica e ajuste fiscal**. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens. A Era FHC: Um balanço. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

NASSIF, M, I. **Previdência Social**. In: LAMOUNIER, Bolivar; FIGUEIREDO, Rubens. A Era FHC: Um balanço. São Paulo: Cultura Editores Associados. 2002.

OLIVEIRA, J. A. A.; TEIXEIRA, S. M. F. **(Im)Previdência Social**. 60 anos de história da previdência no Brasil. Petrópolis, RJ: Editora Vozes Ltda, 1989.

PEREIRA, C. P. **Proteção Social no Capitalismo**. Crítica e teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

PINTO, E.; BALANCO, P. **Estado, bloco no poder e acumulação capitalista: uma abordagem teórica**. Textos para discussão, n. 1. Rio de Janeiro, UFRJ, IE, 2013.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

POCHMANN, M. **O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social**. São Paulo: Boitempo, 2014.



PRZEWORSKI, A. **Capitalismo e Social-Democracia**. São Paulo: Companhia das letras, 1989.

SANTOS, W. G. **Justiça e cidadania**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SINGER, A. **Os sentidos do Lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOUZA, A.; LAMOUNIER, B. A feiura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira. In: LAMOUNIER, B. **De Geisel a Collor**: o balanço da transição. São Paulo: Editora Sumaré, Ltda, 1990.

STREECK, W. **Tempo Comprado**: A Crise Adiada do Capitalismo Democrático. São Paulo: Boitempo, 2018.

WEFFORT, F. C. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.