

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

MARLON SILVESTRE KIERECZ

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, DINÂMICA DA INDÚSTRIA E SUAS
IMPLICAÇÕES SOBRE O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

PONTA GROSSA
2023

MARLON SILVESTRE KIARECZ

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, DINÂMICA DA INDÚSTRIA E SUAS
IMPLICAÇÕES SOBRE O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Tese apresentada para obtenção do título de
Doutor em Ciências Sociais Aplicadas na
Universidade Estadual de Ponta Grossa,
Área de Cidadania e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Lucia Cortes da
Costa.

PONTA GROSSA

2023

K47 Kierecz, Marlon Silvestre
Desenvolvimento econômico, dinâmica da indústria e suas implicações sobre o regime geral de Previdência Social / Marlon Silvestre Kierecz. Ponta Grossa, 2023.
222 f.

Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Profa. Dra. Lucia Cortes da Costa.

1. Previdência social. 2. Desenvolvimento. 3. Industrialização. 4. Reformas. 5. Ajuste fiscal. I. Costa, Lucia Cortes da. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. III.T.

CDD: 344.02

TERMO DE APROVAÇÃO

MARLON SILVESTRE KIIECZ

"Desenvolvimento econômico, dinâmica da indústria e suas implicações sobre o Regime Geral de Previdência Social".

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor(a) no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Assinatura pelos Membros da Banca:



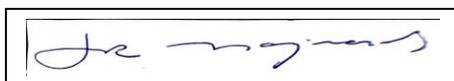
Profa. Dra. Lucia Cortes da Costa – UEPG -PR - Presidente



Prof . Dr. Jandir Ferrera de Lima - UNIOESTE-PR - Membro Externo



Prof. Dr. Alejandro Hugo Del Valle - UNMDP-ARG - Membro Externo



Profa. Dra. Lenir Aparecida Mainardes da Silva – UEPG-PR - Membro Interno



Profa. Dra. Augusta Pelinski Raiher – UEPG-PR - Membro Interno

Profa. Dra. Jucimeri Isolda Silveira - PUC-PR - Suplente Externo

Prof a. Dra. Silvana Souza Netto Mandalozzo - UEPG-PR - Suplente Interno

Ponta Grossa, 29 de agosto de 2023.

Dedico este trabalho para a minha filha Megan, minha mais nova luz do mundo.

AGRADECIMENTOS

A trajetória no desenvolvimento desta pesquisa não foi fácil. Durante o período em que ela se desenvolveu, vieram à tona um turbilhão de acontecimentos que irão marcar a minha vida.

Seja como for, eu não conseguiria concluir este trabalho sem o apoio incondicional da minha esposa **Jordana Lemke Gonzalez**, minha luz do mundo. Minha decisão de ingressar no Doutorado afetou a sua vida e a impôs significativas dificuldades. Apesar do período turbulento que vivemos, nós persistimos e caminhamos juntos em busca da felicidade.

No decorrer desta trajetória, em 14 de setembro de 2022, nossa filha **Megan** nasceu e o amor foi ressignificado de forma tão profunda que não pode ser descrito por palavras.

Agradeço também a minha mãe **Natalia Novitski** que sempre me apoiou e incentivou a estudar e compreender que ele é nosso bem mais precioso, instrumento poderoso capaz de propiciar conquistas maravilhosas.

Agradeço aos **Professores e Colaboradores do Programa de Ciências Sociais Aplicadas**, da Universidade Estadual de Ponta Grossa, que propiciam um ambiente acolhedor e de incentivo ao nosso desenvolvimento pessoal. Trata-se de um corpo profissional extremamente competente e dedicado a fornecer uma formação ampla e de altíssima qualidade, constituindo-se em serviço público gratuito de excelência.

Agradeço a minha orientadora, a **Professora Doutora Lucia Cortes da Costa**, pela dedicação, paciência, empatia e compreensão nestes anos de estudo. É seguramente a Professora mais competente que conheci, com uma capacidade de explanação impressionante e imenso poder de articulação e contextualização dos mais diversos assuntos. É um exemplo de profissional que seguirei por toda vida.

Por fim agradeço aos **Professores e Professoras membros da banca** pelo tempo dedicado a leitura, análise e considerações sobre este trabalho.

"Devemos passar pela escuridão, para alcançar a luz".

Albert Pike .:

RESUMO

Esta pesquisa relaciona as reformas do regime geral de Previdência Social com o modelo de desenvolvimento econômico e a dinâmica da indústria. Entre as décadas de 1930 até 1980, o Brasil passou por grandes transformações, com destaque para o grande crescimento do setor industrial. Para viabilizar este crescimento, ao longo deste período, adotou-se o modelo econômico desenvolvimentista, em que se industrializar se tornou sinônimo de se desenvolver. A indústria passou a ter especial proteção do Estado, sobretudo, com a política de substituição das importações, garantindo-se a proteção tarifária da indústria nacional contra a concorrência de produtos externos. Neste cenário, a Previdência Social também se expandiu como uma instituição essencial para garantir a expansão do assalariamento e fornecimento de mão de obra para o setor industrial, além de ser uma ferramenta política para reduzir a tensão entre capital e trabalho. No início da década de 1990, com forte influência da ideologia neoliberal, ocorreu o rompimento com o antigo modelo de desenvolvimento e a indústria deixou de receber a proteção do Estado com uma política de liberação comercial apressada e redução abrupta das tarifas de importação. Como resultado, em pouco tempo, uma grande parte do setor industrial sucumbiu a concorrência com o produto externo mais barato e avançado tecnologicamente. Nos últimos 30 anos a indústria perdeu importância na participação do PIB e o elo do seu desenvolvimento com a Previdência Social foi rompido. Em uma nova realidade de forte redução da capacidade do Estado em intervir no mercado, da perda da decisão sobre o investimento e de privatização, a Previdência Social passou a ser o alvo de constantes ataques, apontada como a principal fonte de desequilíbrio fiscal que ameaçava a solvência do Estado. Somado a isso, o setor de serviços ganha destaque como maior fonte na geração de empregos, porém, na maioria empregos de baixa qualificação e remuneração, vínculos precários e alta rotatividade, que afetam a base contributiva da previdência. Diante deste cenário, a Previdência Social passou por sucessivas reformas constitucionais e legais que desfiguraram o sistema pensado originalmente e tornaram bem mais difíceis os critérios para acessar os benefícios. A pesquisa tem como objetivo geral abordar o surgimento da Previdência Social no Brasil e sua relação com o processo de industrialização e expansão do assalariamento, com destaque para as décadas de 1930 a 1980. A mudança no modelo de desenvolvimento econômico, com a reprimarização da economia, iniciada na década de 1990, indicada pela redução da participação da indústria no PIB, refletiu-se na menor importância da Previdência Social como um mecanismo para assegurar os direitos do trabalhador, especialmente o assalariado. Metodologicamente, a pesquisa se ampara no neoinstitucionalismo histórico, ressaltando a importância das instituições (como a previdência) e o peso do passado como uma categoria importante para explicar e confirmar a hipótese aventada neste trabalho. Os instrumentos metodológicos escolhidos foram a revisão bibliográfica, pesquisa documental e jurídico-normativa e a coleta de dados de órgãos oficiais.

Palavras-chave: Previdência Social; desenvolvimento; industrialização; reformas; ajuste fiscal.

ABSTRACT

This research relates the reforms of the general pension system to the economic development model and industry dynamics. Between the decades of 1930 and 1980, Brazil underwent significant transformations, with a notable growth in the industrial sector. To enable this growth, throughout this period, the developmental economic model was adopted, where industrialization became synonymous with development. The industry began to receive special state protection, particularly through the policy of import substitution, ensuring tariff protection for the domestic industry against competition from external products. In this scenario, the pension system also expanded as an essential institution to ensure the expansion of wage labor and the supply of workforce to the industrial sector, in addition to serving as a political tool to reduce tension between capital and labor. In the early 1990s, influenced strongly by neoliberal ideology, there was a departure from the old development model, and the industry ceased to receive state protection with a rushed commercial liberalization policy and a sudden reduction in import tariffs. As a result, a significant portion of the industrial sector succumbed to competition from cheaper and more technologically advanced foreign products in a short period of time. Over the last 30 years, the industrial sector has lost significance in its contribution to the GDP, and its connection with the pension system's development has been severed. In a new reality of a strong reduction in the state's ability to intervene in the market, loss of decision-making power over investment, and privatization, the pension system has become the target of constant attacks, being pointed out as the main source of fiscal imbalance threatening the state's solvency. Added to this, the service sector gains prominence as the largest source of job generation, though mostly offering low-skilled and low-paying jobs, precarious employment relationships, and high turnover rates, which affect the pension system's contributory base. Faced with this scenario, the pension system has undergone successive constitutional and legal reforms that have altered the originally envisioned system and made the criteria for accessing benefits much more stringent. The overarching objective of this research is to address the emergence of the pension system in Brazil and its relationship with the process of industrialization and wage labor expansion, with emphasis on the decades from 1930 to 1980. The shift in the economic development model, with the primarization of the economy, initiated in the 1990s and marked by the reduced industrial share in the GDP, is reflected in the diminished importance of the pension system as a mechanism to ensure worker rights, especially for wage laborers. Methodologically, the research draws upon historical neo-institutionalism, highlighting the significance of institutions (such as the pension system) and the weight of the past as an important category to explain and corroborate the hypothesis posited in this work. The chosen methodological tools include literature review, documentary and legal-normative research, and data collection from official sources.

Keywords: Pension System, development, industrialization, reforms; fiscal adjustment.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparativo Sintético	59
Quadro 2 - Quadro sintético de alterações normativas até a Constituição de 1988..	98
Quadro 3 - Produção de Autoveículos x Empregabilidade	134
Quadro 4 - Grupamentos de atividades no trabalho principal	136
Quadro 5 - Votação por Partido no 2º turno da PEC nº 6/2019 – Câmara dos Deputados	163
Quadro 6 - Votação por Partido no 2º turno da PEC nº 6/2019 – Senado Federal .	164
Quadro 7 - Desvinculação das Receitas da União (DRU) aplicada a Seguridade Social	177
Quadro 8 - Projeção da população por faixa etária em %.....	187
Quadro 9 - Requerimentos pendentes e tempo de espera – INSS	190
Quadro 10 – Quadro sintético de alterações normativas pós Constituição de 1988	192

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Tarifa média de importação de todos os produtos	111
Gráfico 2 – Renda per capita em US\$ - Brasil, EUA e UE	118
Gráfico 3 – Participação total da indústria no PIB	119
Gráfico 4 – Composição do PIB industrial em 2021	119
Gráfico 5 – Indústria de transformação (participação total no PIB)	120
Gráfico 6 – Participação da indústria de transformação no PIB (valores correntes e constantes).....	123
Gráfico 7 – Dez principais setores da indústria de transformação 2021	124
Gráfico 8 – Exportações – participação total do setor no PIB	126
Gráfico 9 – Exportação brasileira anual – classificação por grandes categorias econômicas	126
Gráfico 10 – Dez produtos mais exportados em 2021 (em bilhões de US\$).....	127
Gráfico 11 – Evolução de empregos formais – em milhões	128
Gráfico 12 – Empregos formais por setor econômico (em milhões) – 2021	129
Gráfico 13 – Empregabilidade – ocupação de pessoal na indústria.....	130
Gráfico 14 – Percentual de desempregados no Brasil	138
Gráfico 15 – Taxa de desocupação (outubro a dezembro)	139
Gráfico 16 – Receitas da Seguridade Social e a parte afetada pela DRU	178
Gráfico 17 – Optantes do SIMPLES e enquadramento como MEI.....	181
Gráfico 18 – Arrecadação do Simples Nacional	182
Gráfico 19 – Aposentadoria de Servidores do INSS	191

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ANFAVEA	Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CGTB	Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COFINS	Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CONTAR	Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados e Assalariadas Rurais
CONTEE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
CSB	Central dos Sindicatos Brasileiros
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CSP-CONLUTAS	Central Sindical e Popular Conlutas
CTB	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas
DRU	Desvinculação de Receitas da União
ECR	Emenda Constitucional de Revisão
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNRURAL	Fundo de Assistência Rural
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEI	Microempreendedor Individual
NCST	Nova Central Sindical dos Trabalhadores
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PIS-PASEP	Programa de Integração Social – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PL	Partido Liberal
PLR	Participação nos Lucros e Resultados
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressistas
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RPPS	Regime Próprio dos Servidores Públicos da União
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UGT	União Geral dos Trabalhadores
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 O DEBATE SOBRE DESENVOLVIMENTO E INDUSTRIALIZAÇÃO ENTRE AS DÉCADAS DE 1930 A 1980	27
2.1 ROBERTO SIMONSEN E A FORMAÇÃO DO PENSAMENTO DESENVOLVIMENTISTA NACIONAL	31
2.2 O DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO SEGUNDO RAUL PREBISCH	33
2.3 DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO NA OBRA DE CELSO FURTADO	35
2.4 GOVERNO MILITAR E DESENVOLVIMENTO	40
2.4.1 Roberto de Oliveira Campos	41
2.4.2 Antonio Delfim Netto.....	44
2.5 A TEORIA DA DEPENDÊNCIA	47
2.5.1 O desenvolvimento dependente no pensamento de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto	47
2.5.2 A visão de Florestan Fernandes sobre o desenvolvimento brasileiro dependente	50
2.5.3 Dialética da dependência em Ruy Mauro Marini	52
2.5.4 Dialética do Desenvolvimento segundo Marcelo Dias Carcanholo.....	54
2.6 A POSIÇÃO LIBERAL DE EUGENIO GUDIN	56
2.7 CONCLUSÕES	59
3 ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL, INDUSTRIALIZAÇÃO E ABORDAGEM HISTÓRICA DA PREVIDENCIA SOCIAL	66
3.1 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL – MODELO DE SEGURO SOCIAL	67
3.2 ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL: A CRIAÇÃO E EXPANSÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (1930-1980) – EIXO DA PROTEÇÃO SOCIAL	75
3.2.1 Início do processo de industrialização do Brasil e expansão da cobertura previdenciária	78
3.2.2 O modelo de repartição e o fundo previdenciário como fator de desenvolvimento pós 1966	89
3.3 CONCLUSÕES	97

4 O MODELO DE DESENVOLVIMENTO APÓS 1990 E A ALTERAÇÃO NA DINÂMICA DO SETOR INDUSTRIAL	102
4.1 AVANÇO DA IDEOLOGIA NEOLIBERAL	103
4.2 REFORMA INSTITUCIONAL BRASILEIRA NOS ANOS 1990	109
4.3 A DESINDUSTRIALIZAÇÃO COMO CONCEITO EXPLICATIVO PARA A DINÂMICA DA INDÚSTRIA	113
4.4 EMPREGABILIDADE NO SETOR INDUSTRIAL	128
4.5 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, REDUÇÃO DO ASSALARIAMENTO E MUDANÇA NA DINÂMICA DO TRABALHO	132
4.6 CONCLUSÕES	142
5 REFORMAS NO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988	146
5.1 ALTERAÇÕES NORMATIVAS NO RGPS	149
5.1.1 Emenda Constitucional nº 20/1998	150
5.1.2 Período de 1998 a 2002	153
5.1.3 Emendas Constitucionais nº 41/2003, nº 42/2003 e nº 47/2005	154
5.1.4 Período de 2006 a 2018	156
5.1.5 Emenda Constitucional nº 103/2019 e o contexto político de sua aprovação	157
5.2 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019	165
5.2.1 Justificativas apresentadas para aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019	172
5.3 DESESTRUTURAÇÃO DO INSS	189
5.4 CONCLUSÕES	192
6 CONCLUSÕES FINAIS	197
REFERÊNCIAS	205

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como temática as transformações ocorridas no Regime Geral de Previdência Social, relacionando-o com o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil após 1930 e com o processo de industrialização.

Nas palavras de Lucia Cortes da Costa (2017, p. 155), a Previdência Social “busca minimizar os riscos inerentes ao ciclo da vida (envelhecimento), incapacidade laboral e condições de saúde, na vida dos trabalhadores e suas famílias, considerando a organização da sociedade de mercado e o assalariamento da força de trabalho”.

Na Constituição de 1988 a Previdência Social é parte integrante da Seguridade Social, juntamente com a saúde e a assistência social¹, cujo conjunto compõe o sistema de proteção social nacional e visa garantir as políticas de bem-estar para a população. Em específico, a Previdência Social pública é organizada na forma de dois regimes jurídicos: o regime geral de Previdência Social (RGPS)² e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que se refere aos servidores públicos. Há também o sistema de pensões dos militares, que é previsto em outro capítulo do texto constitucional, porém regulamentado por leis infraconstitucionais. Esta pesquisa tem como foco específico o RGPS.

O surgimento da Previdência Social no Brasil esteve atrelado ao processo de industrialização e a necessidade de expansão do assalariamento. No período das décadas de 1930 a 1980, a aceleração e consolidação da indústria nacional foi interpretada quase como uma condição *sine qua non* para que o desenvolvimento fosse alcançado. Neste período, a Previdência Social também se consolidou e se

¹ Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

² Previsto no artigo 201 da Constituição e regido também pela Lei 8.213/2019, o RGPS é definido da seguinte forma por Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari (2023, p. 79): Entende-se por regime previdenciário aquele que abarca, mediante normas disciplinadoras da relação jurídico previdenciária, uma coletividade de indivíduos que tem vinculação entre si em virtude da relação de trabalho ou categoria profissional a que está submetida, garantindo a esta coletividade, no mínimo, os benefícios especialmente observados em todo o sistema de seguro social – aposentadoria e pensão por falecimento do segurado. [...] O RGPS abrange obrigatoriamente todos os trabalhadores da iniciativa privada, ou seja: os trabalhadores que possuem relação de emprego; os trabalhadores autônomos, eventuais ou não; os empresários individuais e microempreendedores individuais ou sócios de empresas e prestadores de serviço remunerados por “pro labore”; trabalhadores avulsos; pequenos produtores rurais e pescadores artesanais trabalhando em regime de economia familiar; e outras categorias de trabalhadores, como agentes públicos que ocupam exclusivamente cargos em comissão, garimpeiros, empregados de organismos internacionais, ministros de confissão religiosa etc.

expandiu tornando-se parte do modelo econômico adotado, e suporte do processo de industrialização.

Na década de 1990, porém, o país vivenciou uma guinada institucional, política e econômica, fruto da redemocratização recente, da abertura comercial e da ascensão da ideologia neoliberal. O setor industrial, abruptamente, perdeu a proteção do Estado com a abertura comercial às importações e instaurou-se um processo contínuo de perda da participação do setor no produto interno bruto (PIB) e na geração de empregos.

Por outro lado, o setor de serviços expandiu-se de forma significativa, com destaque para as atividades financeiras, passando a ser o principal setor responsável pela geração de novos empregos. A força da financeirização da economia e da ideologia neoliberal se fizeram presentes e muito atuantes, passando a pressionar por grandes reformas estruturais do Estado, visando diminuir sua esfera de atuação na economia, transferindo-se para o mercado a decisão sobre o investimento e a gestão de inúmeros serviços públicos.

Diante deste cenário, a problemática que se apresenta nesta tese é da função e funcionamento do RGPS nesta nova realidade. Sua importância é reduzida enquanto mecanismo de sustentabilidade do emprego industrial, de gestão de tensões entre capital e trabalho e na expansão do assalariamento, uma vez que, neste novo cenário, em que a industrialização deixa de ser objeto de especial atenção e proteção do Estado, o mercado e o setor financeiro passam a questionar os fundamentos do sistema público de proteção social. A Previdência Social começou a ser alvo de constantes ataques na década de 1990 e passou a ser apontada como um dos principais fatores de desequilíbrio das contas públicas. Nos últimos 30 anos inúmeras reformas previdenciárias foram aprovadas, enfraquecendo de forma significativa esta instituição.

Assim, o objetivo geral desta pesquisa é demonstrar a conexão entre o modelo de desenvolvimento, a dinâmica da indústria e a Previdência Social no Brasil, como uma forma de compreender e explicar as inúmeras reformas implementadas no RGPS a partir da década de 1990.

Para tanto, tem-se os seguintes objetivos específicos:

a) identificar os principais pressupostos teóricos do desenvolvimento nacional e da industrialização do Brasil entre as décadas de 1930 e de 1980;

b) investigar a trajetória histórica da expansão da Previdência Social no Brasil e seus elos com o modelo de desenvolvimento adotado e com o processo de industrialização, também no mesmo período de 1930 até o final da década de 1980;

c) demonstrar como o modelo de desenvolvimento adotado na década de 1990 em diante afetou a dinâmica da indústria nacional e identificar as consequências para o RGPS e;

d) analisar as reformas implementadas no RGPS, após a promulgação da Constituição de 1988 até a vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019 e os seus reflexos a para qualidade da proteção previdenciária.

O trabalho enquadra-se na área de concentração de Cidadania e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) e na linha de pesquisa Estado, Direitos e Políticas Públicas, tendo em vista que a Previdência Social é tanto uma instituição do Estado, como também, uma das mais importantes políticas públicas de redistribuição de renda, além de se constituir como um direito social fundamental, conforme preconiza a Constituição de 1988.

Portanto, tendo em vista o objetivo geral e os específicos, a questão norteadora que se constitui como a tese da pesquisa é que a Previdência Social surgiu historicamente relacionada ao processo de industrialização e a expansão do assalariamento. A mudança no modelo de desenvolvimento econômico, com a reprimarização da economia e a alteração na dinâmica do setor industrial, indicada pela redução de sua participação no PIB, acabou refletindo-se numa menor importância da Previdência Social como uma instituição capaz de assegurar direitos dos trabalhadores e protegê-los, especialmente os assalariados.

A interdisciplinariedade é uma característica essencial do Programa de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Sendo assim, na presente pesquisa estão presentes elementos de diversas áreas do conhecimento, com destaque para as ciências sociais e políticas, economia, políticas públicas e análises jurídico-normativas.

No que tange ao espaço e ao tempo, esta pesquisa tem abrangência nacional e analisa a relação entre desenvolvimento econômico, dinâmica industrial e a Previdência Social em dois períodos. No primeiro, entre as décadas de 1930 a 1980, período de expressiva expansão industrial sob o Estado desenvolvimentista e o segundo, da década de 1990 em diante, quando se iniciou a abertura econômica e a

ascensão do neoliberalismo. A Previdência Social é analisada no contexto destes dois períodos para se demonstrar as implicações no RGPS.

O referencial teórico utilizado desta tese valeu-se, inicialmente, das concepções dos principais autores sobre o desenvolvimento e a industrialização da América Latina, especialmente do Brasil, no século passado, como Raul Prebisch; Roberto Simonsen; Celso Furtado; Roberto de Oliveira Campos; Antonio Delfim Netto; Fernando Henrique Cardoso; Enzo Faletto; Florestan Fernandes; Ruy Mauro Marini; Marcelo Dias Carcanholo e Eugenio Gudín, estabelecendo-se um diálogo entre eles.

Já sobre o debate da expansão da Previdência Social, concomitantemente com a indústria, e das tentativas de se implementar um regime de bem-estar social no Brasil, partiu-se das definições gerais e da pesquisa de Gøsta Esping-Andersen e outros autores, para então focar na realidade nacional, da qual se destaca o aporte teórico de Celia Lessa Kerstenetzky, que realizou um detalhado estudo sobre os regimes de bem-estar social no Brasil ao longo do tempo e dos avanços e retrocessos na proteção social.

A partir da década de 1990, com a mudança no modelo de desenvolvimento econômico, tem-se uma análise crítica das ideias neoliberais como diretriz para os países em desenvolvimento, destacando-se autores como David Harvey e Ha-Joon Chang. Em específico sobre a alteração da dinâmica industrial brasileira e a perda da sua importância no produto nacional, foi estabelecido um diálogo entre os autores que discutem a desindustrialização, tanto estrangeiros quanto nacionais, como Robert Rowthorn, Ramana Ramaswamy, Fiona Tregenna, Marcio Pochmann e Paulo César Morceiro, dentre outros.

Por fim, o aporte teórico das reformas da Previdência Social perpetuadas após a promulgação da Constituição de 1988 e suas consequências para a proteção social, parte, sobretudo, das pesquisas de Denise Lobato Gentil e Eduardo Fagnani, estabelecendo-se um debate com diversos outros autores que tratam da temática, como Lucia Cortes da Costa.

Na construção do diálogo entre os diversos autores utilizados nesta pesquisa, no contexto da criação e ampliação da política previdenciária ao longo da história e suas implicações, procurou-se identificar quais foram e são os atores estatais e setores da sociedade civil envolvidos e a capacidade que cada grupo possui em influenciar a tomada de decisões, considerando-se também a realidade estrutural em que esse processo se desenvolveu (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 9-10).

Metodologicamente, optou-se pela adoção do neoinstitucionalismo histórico como fundamento para uma melhor compreensão do objeto da pesquisa. O suporte teórico foi buscado em diversos autores, como North (2018), Pierson (2000), Hall e Taylor (2004) e Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Para que a industrialização brasileira ganhasse impulso, o Estado criou e aprimorou uma série de instituições para auxiliar neste objetivo, com destaque para o sistema previdenciário. Previdência Social, mercado de trabalho, o próprio mercado em si, sindicatos, sistema normativo e a administração pública, dentre inúmeras outras, são todas instituições com papel determinante no desenvolvimento nacional e no avanço (e também retrocesso) da indústria. Logo, as instituições são importantes.

As instituições são o próprio regramento da sociedade e estabelecem a estrutura para os incentivos e restrições da atividade humana. “A mudança institucional molda a maneira pela qual as sociedades evoluem no decorrer do tempo e por isso é a chave para a compreensão da mudança histórica” (NORTH, 2018, p. 13).

Na sociedade há constante conflito de interesses entre pessoas, classes e grupos sociais e o próprio Estado, porém, todos operam suas atividades e buscam atingir seus objetivos por meio das instituições estabelecidas que tem profunda influência sobre todos os atores sociais (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 51). Não obstante, instituições também são passíveis de serem moldadas, capturadas e até mesmo rompidas.

O neoinstitucionalismo não é uma corrente de pensamento unificada possuindo métodos diferentes de análise, entretanto, nesta pesquisa a adoção de sua vertente histórica se revelou adequada, dado o seu enfoque em buscar explicações sobre as razões da distribuição desigual do poder e dos recursos, e de como a organização institucional da sociedade, como a Previdência Social, pode entrar em conflito com as estruturas econômicas, estabelecendo quais interesses serão privilegiados (HALL, TAYLOR, 2004, p. 193-195).

Logo, no contexto do neoinstitucionalismo histórico, duas categorias têm destaque neste trabalho: o conceito de “*path dependence*” ou dependência da trajetória, e a concepção do “peso do passado”, no sentido de que a história é importante.

A criação e o desenvolvimento das instituições são marcadas por uma série de decisões ao longo de todo o seu percurso. São decisões políticas, econômicas e

sociais capazes de impactar o sentido que se pretende obter para toda uma sociedade e para o Estado. O conjunto destas escolhas ao longo do tempo, bem como, o encadeamento destas decisões, consistem na dependência da trajetória ou “*path dependence*”. As mudanças que fomentam as instituições, como o avanço significativo da Previdência Social, podem revelar elementos persistentes que se repetem e se retroalimentam (NORTH, 2018, p. 168-169).

A tomada de decisão de encetar a Previdência Social como um dos pilares do avanço industrial revelou um processo de retornos crescentes, no sentido de que a cada movimento adicional de expandir a cobertura previdenciária, havia cada vez mais benefícios em se manter este processo quando se comparava com as alternativas existentes em sentido diverso. A dependência da trajetória induziu os movimentos posteriores a se manterem na mesma direção, consolidando a Previdência Social como uma política pública essencial para o sucesso do caminho escolhido, no período de 1930 a 1980, de tornar o Brasil um país industrializado. Neste sentido, os custos de saída, ou seja, de uma mudança institucional, são cada vez maiores e traumáticos (PIERSON, 2000, p. 252).

Este último aspecto, dos custos de uma mudança institucional, também auxilia a compreender a guinada institucional tomada no Brasil na década de 1990, quando se abandonou a ideia de que o desenvolvimento nacional estaria alicerçado no processo contínuo de industrialização e passou-se a enxergar o mercado e a financeirização da economia como pilares do desenvolvimento. As reformas constantes no RGPS positivado na Constituição de 1988, em razão da mudança do paradigma do desenvolvimento, representou uma mudança normativa radical. Tais mudanças abruptas costumam causar tensões consideráveis e instabilidade política no longo prazo (NORTH, 2018, p. 234), o que também nos auxilia a explicar a realidade atual.

Uma implicação e constatação da dependência da trajetória, é que a história importa, ou seja, a evolução das instituições ao longo do tempo nos permite compreender melhor as escolhas do presente e suas consequências (NORTH, 2018, p.171-172, PIERSON, 2000, p. 263). A história “é fonte formativa e explicativa do processo de desenvolvimento nacional”, não podendo ser desprezada ou deixada de lado, uma vez que, auxilia na explicação de nossa formação, necessidades e consequências das decisões tomadas ao longo do tempo (PRADO JÚNIOR, 2021, p.20).

Em específico ao objeto da pesquisa, a importância da história consubstancia-se também na análise do peso do passado para se compreender o papel da Previdência Social durante o avanço da industrialização, bem como as constantes reformas sofridas nas últimas décadas. Antes de 1930 o desenvolvimento nacional era focado na expansão da produção agrícola exportadora fundamentada no latifúndio e na monocultura, adotando-se uma concepção liberal da economia ancorada nas vantagens comparativas. Entre as décadas de 1930 e 1980 buscou-se romper com esse modelo de desenvolvimento, passando-se a focar no processo de industrialização e diversificação dos meios de produção e da divisão do trabalho.

Mesmo durante o período de forte industrialização, o setor agroexportador continuou presente e importante, apesar da relativa perda de influência para a crescente burguesia industrial. Aqui a importância da história e do peso do passado mostraram-se relevantes na análise da nova realidade iniciada na década de 1990, em que se observa que o setor agroexportador, a elite agrária, volta a deter enorme influência e prestígio no cenário nacional, com a alteração da dinâmica da indústria e a retomada da primarização dos produtos na pauta de exportação, além da rejeição do papel do Estado como indutor do crescimento econômico.

O que se demonstrou nesta pesquisa, por meio da análise institucional, é que o passado é um peso que nunca foi superado. A força do setor agrícola sempre esteve presente durante toda a trajetória do desenvolvimento nacional. O peso do passado também se consubstancia no fato de que o Brasil sempre se mostrou como uma sociedade com forte desigualdade social e com a presença de uma classe dominante com poder e capacidade suficiente para realizar uma revolução transformadora e estrutural, mas que, no entanto, apenas se transforma e se adapta aos acontecimentos ao longo da história, perpetrando “revoluções” dentro da ordem (FERNANDES, 1986, p. 74-75).

A desigualdade proveniente da colônia, da expansão da grande lavoura exportadora, ou o antigo regime colonial, continua, de certo modo, a se perpetuar ao longo da história. Estamento, escravismo, república, trabalho assalariado, industrialização, regime militar, democratização, financeirização, etc., seja qual for a nova configuração que se apresenta, permanece a relação de dominação, a captura do Estado e das instituições, a concentração do capital e a velha tradição política. As revoluções acontecem pelas mãos daqueles que podem e que sabem (FERNANDES, 1986, p. 75-76).

É importante também mencionar que as instituições exercem influência nas ações dos indivíduos fornecendo modelos cognitivos e morais que nos permitem interpretar suas ações. Há todo um mundo institucional que é composto por contextos, cenários, regramentos ou protocolos e símbolos que fornecem filtros para a interpretação das ações na sociedade, que de certa forma condicionam seu comportamento (HALL, TAYLOR, 2004, p. 198).

Sendo assim, a história importa e o peso do passado se sente no decorrer de toda a trajetória e no presente. A formação da burguesia nacional tem profundas ligações com o passado colonial e da mentalidade do senhor rural que aos poucos incorporou a forma burguesa. O senhor rural via com naturalidade a noção de que atuava como produtor, mas também como um agente delegado de forças externas, da metrópole e dos mercados consumidores desenvolvidos. O desenvolvimento interno da colônia ou o ímpeto empreendedor e desbravador nunca fez parte de suas reais ambições, mas sim os valores tradicionais, a família, as lealdades pessoais, os privilégios e o patrimonialismo. Desta forma, no alvorecer da burguesia e do Brasil independente, o espírito burguês não era exatamente o de romper com *status quo*, nem o nacionalismo e afirmação da soberania, ou da promoção de instituições emancipadoras focadas no desenvolvimento interno. O objetivo foi a manutenção da estrutura colonial, mesmo que sob novos formatos aparentes e sob a alcunha da necessidade de se modernizar o Brasil (FERNANDES, 2006, p. 42-47).

Neste sentido, ressalta-se que o desenvolvimento institucional brasileiro ocorreu e ocorre dentro dos preceitos capitalistas, ou seja, os meios de produção encontram-se em mãos privadas, o que torna os seus detentores a classe dominante, da qual as demais, como trabalhadores e pequenos empresários, são dependentes. O Estado garante e legitima a ordem capitalista, logo, as instituições também seguem essa diretriz (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 61).

Isso implica que a análise institucional do objeto da pesquisa ocorreu dentro desta moldura imposta pela ordem capitalista, pelos nuances de nossa formação histórica e estrutural, além dos valores herdados do passado, todos elementos que tem impacto significativo na interpretação dos resultados.

Em relação aos instrumentos metodológicos e na condução dos trabalhos, estão presentes nesta pesquisa tanto procedimentos quantitativos como qualitativos, para se obter uma análise ampliada do objeto de estudo e de sua problemática. A

coleta destas duas formas de dados garantiu uma posterior integração para a interpretação dos resultados gerais (CRESWELL, 2007, p. 33).

Inicialmente foi realizada pesquisa exploratória sobre o tema, colhendo informações e percepções sobre sua viabilidade e nuances e, sobretudo, levantando informações sobre a sua originalidade e relevância.

Logo, em pesquisa na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) foram realizadas buscas para os termos previdência e desenvolvimento econômico entre o período de 2001 a 2021. Foram encontrados 261 resultados, tomando-se a consulta em todos os campos (título, autor e assunto). Quando os mesmos parâmetros são aplicados somente a teses, foram 61 resultados encontrados.

Os resultados da pesquisa sobre teses e dissertações demonstraram que os trabalhos identificados não têm relação com esta tese, sendo que uma parte guarda relação com a temática, porém não uma relação direta. Dentre os trabalhos que compartilham da temática, destacam-se questões envolvendo a Previdência Social com a análise econômica do direito; os novos riscos sociais; desenvolvimento econômico, flexibilização do trabalho, discussões sobre a existência ou não de déficit da previdência; papel dos fundos de pensão no crescimento econômico do Brasil; sistemas previdenciários locais; previdência complementar; sistemas de capitalização previdenciária, novos riscos sociais e o papel da globalização na reforma da previdência.

Ainda, esmiuçando a pesquisa na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) foram realizadas buscas pelos termos “industrialização e previdência”, sendo que foram localizados 14 resultados, dos quais nenhum tem relação direta com a presente tese. Alternativamente também se empreenderam buscas pelos termos “desindustrialização e previdência” e não foi encontrado resultado algum. Em ambas as buscas a consulta se tomou como parâmetros todos os campos (título, autor e assunto), sem qualquer delimitação sobre o período pesquisado.

Por fim, foram também realizadas buscas na plataforma Scielo utilizando-se dos mesmos termos antes referidos. Os filtros aplicados para todas as consultas foram as áreas de ciências humanas e ciências sociais aplicadas, sem aplicação de filtros para ano de publicação, área temática e tipo de literatura.

Para os termos “desenvolvimento econômico e previdência” apenas um resultado foi encontrado, cujo trabalho tem como temática o envelhecimento populacional e a urbanização. Para os termos “industrialização e previdência” e “desindustrialização e previdência” nenhum resultado foi encontrado.

Destarte, dados os apontamentos acima, é possível afirmar a originalidade e relevância da tese, pois não se encontrou nenhum trabalho que trate diretamente da análise das reformas da Previdência Social, tomando-se como questões-chave o modelo de desenvolvimento e o processo de industrialização ou então, que trabalhe como foco principal a relação existente entre as três categorias Previdência Social, desenvolvimento e industrialização.

Na sequência, o foco passou a ser a pesquisa bibliográfica para a realização da revisão da literatura, a qual “ajuda o pesquisador a limitar o escopo de sua investigação e transmitir para os leitores a importância de estudar um tópico” (CRESWELL, 2007, p. 43). Nesta etapa, categorias ou conceitos-chave foram objeto de especial atenção, como desenvolvimento econômico, industrialização, Estado de bem-estar social e Previdência Social.

Por fim, foi realizada a coleta de dados, por meio da pesquisa documental de fontes oficiais, como dados jurídico-normativos, e estatísticos de órgãos como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), Ministérios e Secretarias do Poder Executivo, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Confederação Nacional da Indústria (CNI), dentre outros.

Como procedimentos da pesquisa realizou-se fichamentos, resumos e resenhas dos referenciais teóricos e a coleta de dados dos institutos de pesquisa acima nominados, os quais foram analisados conjuntamente, de forma a poderem ser cruzados e pensados uns em relação aos outros.

Em relação a sua organização e estrutura, esta tese está dividida em quatro capítulos, sendo que, cada um deles corresponde aos objetivos específicos. Ao final de cada capítulo são apresentadas conclusões parciais, de forma a facilitar a compreensão do que foi exposto.

No primeiro capítulo, está presente o debate teórico e histórico sobre o modelo de desenvolvimento que foi adotado no Brasil, no período entre as décadas de 1930 e 1980, o qual coincide com a expansão da indústria e da Previdência Social no país. São apresentadas de forma sintética as posições dos principais teóricos do

desenvolvimento. A compreensão das bases teóricas que alicerçaram o desenvolvimento nacional é importante para compreender como e por quais razões o Brasil se industrializou.

Na sequência, no segundo capítulo, há a discussão sobre o Estado de bem-estar social e sua vinculação com o modelo econômico escolhido, demonstrando-se sua conexão com a Previdência Social e como o arcabouço institucional vinculou-se com o processo de industrialização. Para tanto, delineou-se a trajetória histórica da tentativa de se implementar este modelo de Estado no Brasil e dos esforços em se industrializar o país. Neste capítulo, detalha-se como a Previdência Social foi uma instituição instrumentalizada pelo Estado para inúmeras finalidades.

No terceiro capítulo é realizada a discussão sobre a guinada institucional e no modelo de desenvolvimento econômico ocorrida no início dos anos 1990 até o início da década de 2020, sob forte influência dos postulados neoliberais. São apresentados diversos dados sobre como a dinâmica do setor industrial acabou afetada durante este período e as consequências resultantes da perda da participação da indústria no produto nacional e na capacidade de geração de novos empregos. Também é realizada uma discussão sobre as mudanças no mercado de trabalho, na precarização e atuação sindical. É demonstrado como todas estas questões afetaram a Previdência Social.

O quarto e último capítulo detalha as reformas perpetuadas no RGPS, desde a promulgação da Constituição de 1988 até a vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019. São analisados os motivos alegados para a realização das reformas, confrontando-os e os inserindo no contexto político e econômico em que as alterações normativas foram aprovadas. São apontados os riscos de desfiguração e desconstrução da Previdência Social.

Por fim, são apresentadas as conclusões finais desta pesquisa, demonstrando-se o cumprimento dos objetivos propostos e a confirmação da tese.

2 O DEBATE SOBRE DESENVOLVIMENTO E INDUSTRIALIZAÇÃO ENTRE AS DÉCADAS DE 1930 A 1980

Entre as décadas de 1930 e 1980, a industrialização do Brasil tornou-se quase uma obsessão perseguida por diferentes governos e uma condição para que o país alcançasse o desenvolvimento.

Neste cenário, a previdência foi um instrumento de suporte fundamental para viabilizar esse processo e se expandiu em meio ao modelo desenvolvimentista que prosperou durante este período.

Logo, a compreensão do processo de industrialização do Brasil passa por um conceito chave que é o desenvolvimentismo. Ricardo Bieslchowsky (2004, p. 7) o define da seguinte forma:

[...] a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais:

- a) A industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro;
- b) Não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje;
- c) O planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e
- d) O Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente.

O debate desenvolvimentista se estendeu, sobretudo, da década de 1950 até os anos 1980, porém, já na década de 1940 era objeto de constantes debates, sendo famosa a contenda sobre como se deveria dar o processo de industrialização do Brasil entre Roberto Simonsen e Eugenio Gudín no âmbito do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 77, 79).

Enquanto o primeiro defendia a concepção de que a industrialização do país deveria se dar pela intervenção estatal, protecionismo e ser a principal via de desenvolvimento do país, o outro dava ênfase a atuação dos agentes privados e ao mercado, além do fato de que não necessariamente a industrialização seria o único e mais viável caminho para o desenvolvimento nacional. Como se verá na sequência, o Brasil adotou a via desenvolvimentista e a industrialização nacional foi perseguida como a principal meta a ser alcançada até o final da década de 1970.

Na década de 1980 a ideologia desenvolvimentista entrou em crise e foi abandonada na década seguinte. Durante este período a forma de desenvolver o Brasil, por meio da industrialização, foi objeto de intensos debates e interpretações por diversos governos.

Em 1948 foi constituída a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) por meio de uma decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas em 1947. A criação desta comissão se deu no contexto do pós-guerra e da criação do plano Marshall destinado a reconstrução da Europa devastada pela guerra. Em razão da escassez de dólares e a exclusão da América Latina deste plano determinou-se a criação da CEPAL, numa tentativa de se criar um incentivo para a região (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 26).

Em que pese o ceticismo em relação ao órgão, de ser apenas mais uma instância figurativa e burocrática, a CEPAL revelou-se uma organização chave no direcionamento teórico para o desenvolvimento da América Latina, sobretudo em razão da obra e trabalho de Raul Prebisch, ex-gerente geral do banco central da Argentina, que se tornou secretário executivo da CEPAL em 1950 (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 26).

A mensagem da CEPAL concentrou-se na criação de uma nova teoria do desenvolvimento específica para os países da América Latina, uma vez que as formulações teóricas tradicionais, criadas sob a ótica dos países desenvolvidos, não se aplicava da mesma forma aos países subdesenvolvidos (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 25).

Esta mensagem teve enfoque na necessidade da realização de políticas de industrialização como maneira de superar o subdesenvolvimento e a pobreza. A CEPAL transformou-se assim em referência quando o assunto era a América Latina. Logo, na década de 1950 e nas subseqüentes o pensamento cepalino criativo e focado regionalmente desenvolveu-se sobremaneira ancorado também em diversos outros autores, destacando-se, no Brasil, as obras de Celso Furtado (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 25).

Sob forte influência da teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico de Prebisch, as análises cepalinas centraram-se na perspectiva estruturalista, no sentido de que nos países latino-americanos o processo produtivo se movia sobre uma estrutura econômica e institucional subdesenvolvida, fruto do período exportador.

O comportamento dos agentes sociais e a trajetória das instituições foram objeto de especial e atenta análise (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 20-21).

A análise cepalina também centrou sua argumentação na utilização da categoria “países periféricos” para designar os países da América Latina, diferenciando-os dos países cêntricos ou do centro industrial. Estas expressões já eram utilizadas muito antes por Prebisch para destacar os países latino-americanos como especialmente vulneráveis aos ciclos econômicos e ao comportamento dos países industrializados (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 27).

A abordagem de Prebisch e Furtado sobre a lei das vantagens comparativas do comércio internacional, de aspectos do pensamento keynesiano, e também da utilização de exemplos de sucesso no desenvolvimento de outros países retardatários, como o Japão, constituíram-se num importante arcabouço teórico que serviu para a legitimação da proteção da indústria nacional e da ampliação da política econômica desenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 148).

Importante também apontar no plano nacional a criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) em 1955, órgão vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, que teve vida curta e acabou com suas atividades encerradas pelo governo militar após 1964. Assim como a CEPAL, o ISEB teve importante papel para a consolidação da teoria do desenvolvimento no Brasil, buscando soluções por meio do aprofundamento das relações capitalistas, ou seja, na possibilidade de se atingir o desenvolvimento sem o rompimento com a ordem capitalista, numa proposta que visava a conciliação entre as classes, numa percepção de progresso para o bem comum (BRETTAS, 2020, p. 103-104).

Durante o regime militar o processo de desenvolvimento atrelado ao progressivo avanço da industrialização permaneceu como uma meta, porém; com destaque para o enorme ingresso de capital externo e em políticas focadas na acumulação de capital em detrimento de políticas sociais ou distributivas. Neste aspecto, destaca-se o pensamento de Roberto de Oliveira Campos que focava seu pensamento na concepção de incompatibilidade entre desenvolvimento econômico e redistribuição de renda. O atendimento de questões sociais de forma prematura prejudicaria o desenvolvimento econômico e poderia causar instabilidade política e inflação (GENNARI, OLIVEIRA, 2019, p. 347-348).

Outro economista importante no período da ditadura militar foi Antonio Delfim Netto, que, embora tivesse profundas ligações com o empresariado brasileiro,

preconizava por uma maior atuação do Estado como indutor do desenvolvimento econômico e social e uma reorientação da política estatal para o aumento da carga tributária das empresas, bem como para amenizar o foco excessivo no controle da inflação. Enquanto Ministro da Fazenda e do Planejamento buscou fomentar o financiamento da indústria e em investimentos em infraestrutura, como foco no crescimento da produção e no desenvolvimento de tecnologias mais avançadas. O resultado da nova política estatal foi um expressivo crescimento econômico, que ficou conhecido como “milagre brasileiro”, porém dependente da liquidez internacional (CAMPOS, 2020, p. 236-238).

O pensamento cepalino, assim como o foco excessivo na acumulação de capital, também foram objeto de críticas sobretudo ante o fato de que o processo de industrialização não trouxe, necessariamente, o almejado desenvolvimento aos países latino-americanos, ainda fustigados pela imensa desigualdade social. Neste contexto surgiu a Teoria da Dependência, na qual se destaca a obra “Dependência e desenvolvimento na América Latina – ensaio de interpretação sociológica”, de autoria do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso e de Enzo Faletto. Nesta obra os autores criticam o estruturalismo da CEPAL e advogam por uma concepção de desenvolvimento que fosse global, considerando os aspectos internos e externos, antevendo-se alguns aspectos do que seria a globalização no futuro. O conceito de dependência é central para os autores de forma a tentar explicar por quais razões o desenvolvimento autônomo não foi possível na América Latina. Os autores atribuem o grau de dependência do país, dentre outros aspectos, ao grau de incorporação da classe média ao bloco de poder dominante exercido pelas elites burguesas (WASSERMAN, 2009, p. 4-5).

De forma também diversa da CEPAL e do ISEB, numa abordagem marxista da teoria da dependência, teóricos como Florestan Fernandes e Ruy Mauro Marini argumentavam que o processo de industrialização e a política desenvolvimentista também aprofundavam os laços de desigualdade e dependência, que se tratava de um processo histórico que fortalecia a dominação e a exploração. Para muitos dos autores alinhados a essa perspectiva crítica do capital, a crença era de que a melhor saída para um desenvolvimento realmente autônomo e emancipatório seria por meio de uma ruptura com a estrutura social existente, de que a burguesia nacional estaria alinhada a interesses dos países centrais e não nacionais, produzindo e reproduzindo

a pobreza e a desigualdade, tornando o Brasil dependente e subalterno (BRETTAS, 2020, p. 104).

Modernamente, a teoria da dependência continua se desenvolvendo e é objeto de estudo de muitos autores. Destaca-se aqui também o pensamento de Marcelo Dias Carcanholo (2008) que, a partir da análise marxista da teoria da dependência, desenvolveu uma abordagem dialética do desenvolvimento, atribuindo a situação de dependência de alguns países como uma decorrência lógica do capitalismo global e uma condição estrutural, que não poderia ser superada pelos mecanismos usuais da política econômica.

Por fim, não se pode deixar de mencionar a crítica a concepção de desenvolvimento e industrialização, tendo o Estado como protagonista e propulsor, destacando-se as ideias de Eugênio Gudín, que ao contrário da maioria dos teóricos argumentava por uma concepção liberal de desenvolvimento, defendendo a vocação essencialmente agrária do Brasil e a não intervenção do Estado. À industrialização, nesta concepção, não seria necessariamente indicada para todo e qualquer país e nem seria, necessariamente, um processo indispensável para o desenvolvimento. Gudín se mostrava contrário as políticas de proteção à indústria nacional. (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 150).

Na sequência, far-se-á breves apontamentos sobre os autores mencionados, destacando-se os seus aspectos mais relevantes, com o objetivo de se formar um panorama de como se teorizou o desenvolvimento no Brasil até a década de 1980, notadamente, com a promulgação da Constituição de 1988.

2.1 ROBERTO SIMONSEN E A FORMAÇÃO DO PENSAMENTO DESENVOLVIMENTISTA NACIONAL

Roberto Cochrane Simonsen foi um importante empresário industrial, engenheiro e economista. Atuou como líder e formador de muitas instituições do setor industrial, sendo, inclusive, presidente da Confederação Industrial do Brasil entre 1935 e 1936, que depois acabou transformada na Confederação Nacional da Indústria (CNI). Foi deputado classista na constituinte de 1934 e senador eleito em 1945. Participou, também, da constituinte de 1946 (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 81).

Para Ricardo Bielschowsky (2004, p. 81-82, 85) Roberto Simonsen deve ser considerado como o maior ideólogo do desenvolvimentismo no Brasil. Muito embora

não tenha participado do debate desenvolvimentista, que se iniciou mais profundamente na década de 1950 e seguintes, em razão de sua morte precoce em 1948, com 59 anos de idade, foi muito importante e um dos pioneiros na defesa de que a industrialização do Brasil, por meio de um programa conduzido e tutelado pelo Estado, seria o caminho para se alcançar um alto índice de desenvolvimento e superação da pobreza. A principal bandeira que defendia nesse processo de industrialização era o protecionismo.

Roberto Simonsen (2010, p. 44-45) defendia a planificação da economia nacional no sentido de reestruturar o país economicamente e socialmente para que o Brasil pudesse alcançar elevados níveis de renda, consumo e desenvolvimento. Na sua concepção todos os esforços do Estado e da sociedade deveriam ser na aplicação de um verdadeiro programa de desenvolvimento. Para o autor o caminho para tal empreitada não era outro senão pela industrialização, que garantiria a elevação do nível da renda. Tal empreitada estaria também conectada com o melhor aperfeiçoamento da produção agrícola e com investimento em infraestrutura de transporte e logística, combustíveis e eletrificação.

A intervenção do Estado se fazia urgente e necessária, uma vez que, a iniciativa privada não teria a capacidade de proporcionar por si mesma um rápido crescimento econômico e, sobretudo; da renda nacional (SIMONSEN, 2010, p. 47).

Simonsen (2010, p. 45) defendia a formação e fomento a indústrias consideradas chave para o desenvolvimento nacional, como a indústria metalúrgica e química. Ainda, considerava essencial o investimento na formação e qualificação dos trabalhadores, com a criação de institutos de pesquisa tecnológica nas áreas industrial, agrícola e de ensino profissional. Para o autor, a formação de trabalhadores com alta qualificação colaboraria para o fortalecimento do mercado interno e na criação de um alto padrão de consumo.

O custo de tal planificação e programa de desenvolvimento seria fornecido pela criação de bancos de fomento industrial sendo que destes recursos, em torno de 50%, deveria vir do financiamento externo. O autor propunha que a forma desta cooperação econômica não se desse pelo simples empréstimo e cobrança de juros, mas sim em pagamento por meio de participação estrangeira no resultado da produção e até da exportação, de forma que se evitasse a super capitalização dos investimentos. Ainda, o autor era enfático ao afirmar que a indústria nacional já

instalada e vindoura deveria ser protegida do surgimento de novos concorrentes estrangeiros e poderosos (SIMONSEN, 2010, p. 47).

Logo, na condição de pioneiro, Roberto Simonsen deixou um legado ideológico para as gerações futuras do debate sobre o desenvolvimentismo, sendo que sua principal herança para a década de 1950 foi a defesa do planejamento econômico (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 81).

2.2 O DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO SEGUNDO RAUL PREBISCH

Dentre inúmeras produções do autor, um artigo intitulado “O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas” ganhou bastante notoriedade na obra de Raul Prebisch, sendo constantemente referenciado na literatura. Neste ensaio, o autor trouxe denso aparato teórico e empírico buscando demonstrar que o caminho para o desenvolvimento da América Latina passava pelo processo de industrialização da região, demonstrando os obstáculos que seriam encontrados, mas também, da viabilidade de se empregar tal projeto, que de maneira alguma seria restrito aos países centrais ou desenvolvidos.

Raul Prebisch (1949, p. 47) criticava o esquema de divisão internacional do trabalho em que a América Latina seria considerada como periferia e como tal destinada a produção e exportação de bens primários, alimentos e matérias-primas para os centros industriais. A estes, por sua vez, caberia a produção de bens industriais, elaborados e complexos agregando a produtividade e conhecimento tecnológico.

Para a economia clássica, sob a ótica dos países do centro industrializado, as vantagens econômicas da divisão internacional do trabalho beneficiariam toda a coletividade. Os frutos do progresso técnico tenderiam a se repartir igualmente entre todos, tanto pela baixa dos preços, como pela alta equivalente das remunerações. Assim, em razão do intercâmbio internacional os países de produção primária, como os da América Latina também receberiam parte destes frutos. Não haveria, portanto, a necessidade de se industrializar, tampouco seria recomendado, uma vez que, dada sua menor eficiência em tal atividade, correriam o risco de perderem as vantagens clássicas deste intercâmbio (PREBISCH, 1949, p. 47).

Prossegue o autor afirmando que as vantagens do desenvolvimento da produtividade não alcançariam a América Latina, tendo em vista a enorme diferença

entre os níveis de vida das populações dos países industrializados e os da periferia. O evidente desequilíbrio tornaria falsa a premissa de que as vantagens econômicas da divisão internacional do trabalho beneficiariam a todos, igualmente. Portanto, a industrialização da América Latina seria a única forma de se conseguir obter uma fatia dos frutos do progresso técnico. Ainda assim, a industrialização de forma alguma seria incompatível com o adequado desenvolvimento da produção primária (PREBISCH, 1949, p. 48).

Segundo Prebisch (1949, p. 55), o que se verificou é que o progresso técnico era maior na indústria do que na produção primária. Baseando-se em dados da década de 1930 desde a década de 1870, o autor revela que a maior produtividade não refletiu em preços mais baixos dos produtos industrializados do que dos produtos primários. A mesma quantidade de produtos primários não garantia a compra ou se equivaleria a mesma quantidade de produtos industrializados. Para exemplificar, o autor demonstra que nos anos 1930 só se podiam comprar 63% dos produtos industrializados que se compravam nos anos 1870 com a mesma quantidade de produtos primários, ou seja, a relação de preços havia se movido contra esta produção.

Para o processo de industrialização se fazia necessário o aumento da produtividade, melhor técnica e mais capital por homem. O aumento dos salários em razão do aumento da produtividade industrial iria aos poucos se estendendo por toda a economia e a outros setores, cada vez mais fomentando a mecanização de muitas atividades. Neste aspecto, para se industrializar se necessitaria de capital e, portanto; os recursos em dólares provenientes da exportação de bens primários dos países da América Latina, os quais não seriam suficientes para financiar todo este processo, precisariam ser empregados na importação mais ampla de bens de capital, indispensáveis para instalação industrial e aumento da produtividade. A importação de bens não essenciais, defende Prebisch, precisaria ser suprimida, diminuindo-se o coeficiente de importações (PREBISCH, 1949, p. 80).

Seja como for, a exportação de bens primários não precisaria ser sacrificada em detrimento do desenvolvimento industrial, já que as divisas que proporcionaria seriam essenciais para o desenvolvimento econômico como um todo e o acúmulo de capital necessário para o processo de industrialização. Com o progresso técnico viria o aumento da produtividade e uma elevação dos salários reais. O processo de industrialização acompanhado de uma adequada legislação social também permitiria

a elevação salarial no setor primário, o que com o tempo poderia corrigir paulatinamente o desequilíbrio que existe entre as remunerações do centro industrial e da periferia, sem que o setor fosse prejudicado (PREBISCH, 1949, p. 53).

Por fim, Prebisch (1949, p. 81) alertava que a industrialização teria seus limites, mas que durante o processo sempre se deveria ter em foco que o seu objetivo primordial deveria ser o bem estar real das massas e não o mero crescimento econômico.

2.3 DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO NA OBRA DE CELSO FURTADO

Assim como o pensamento de Raul Prebisch é referência sobre o desenvolvimento da América Latina, o mesmo papel cabe a Celso Furtado quando a referência é o Brasil. O autor desenvolveu vasta produção científica identificando as raízes do subdesenvolvimento brasileiro, bem como apontando as razões históricas e estruturais que explicam a realidade nacional.

A estrutura econômica, as relações de classe e a forma de atuação estatal são elementos importantes para explicar o desenvolvimento na obra de Celso Furtado. Para tal, o autor compara o desenvolvimento dos EUA, na época de sua independência, com o Brasil, quando as populações dos dois países eram quase iguais. As diferenças sociais, no entanto, eram enormes. A razão disso se encontraria na classe política dominante, pois, enquanto no Brasil prevaleciam os grandes agricultores escravistas, nos EUA, o domínio era exercido por uma classe de pequenos agricultores e grandes comerciantes urbanos. Na época, nos EUA, Alexander Hamilton defendia fortemente a ação estatal para incentivo direto a industrialização e não somente na adoção de medidas protecionistas, ao passo que, no Brasil, o Visconde de Cairu, preconizava o ideal da “mão invisível”, ou seja, deixar fazer, deixar passar, deixar vender. Curiosamente, ambos eram discípulos de Adam Smith (FURTADO, 2007, p. 152-153).

O fato de o latifúndio ser um modelo extremamente presente na estrutura agrária brasileira, segundo Celso Furtado (2007, p. 332-334), poderia ser representado pela decadência econômica e social da região Nordeste, que seria algo secular e que antecederia a industrialização da região sul. Celso Furtado afirmava que tal fenômeno decorreria da incapacidade da região de se desvencilhar das formas de

produção e formas de utilização dos recursos da época colonial . A cartelização da economia açucareira teria prolongado muito a vida do antigo sistema com a preservação das estruturas monoprodutoras. Como se verá na sequência, para o desenvolvimento industrial do Brasil se fez necessária a superação da estrutura colonial que predominava no país.

Celso Furtado (1968, p. 18-19) aponta que existem duas dimensões do desenvolvimento, uma econômica e outra cultural, as quais atuam sempre em conjunto. Segundo o autor, o desenvolvimento não pode ser vinculado apenas como aumento da produtividade do trabalho, que é um fator que interessa aos economistas, mas sim como “um processo de adaptação de estruturas sociais a um horizonte em expansão de possibilidades abertas ao homem”. O fator mais importante no processo de desenvolvimento seria a interação do econômico com o não-econômico.

Celso Furtado (1968, p. 19-20), assim, define o desenvolvimento como:

O desenvolvimento é a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade em função dos objetivos que se propõe a alcançar essa sociedade. O primeiro problema é definir o campo de opções que se abre à coletividade. Em seguida se apresenta o problema de identificar entre essas opções aquelas que se apresentam como possibilidade política, isto é, que, correspondendo a aspirações da coletividade, podem ser levadas à prática por forças políticas capazes de exercer um papel hegemônico no sistema de poder.

Do ponto de vista apenas econômico, o desenvolvimento, enquanto aumento da produtividade, pode apresentar três origens distintas: a) aumento da dotação de capital por trabalhador; b) modificação do processo produtivo, ou seja, elevação do nível tecnológico, e; c) modificação da estrutura produtiva decorrente de alteração do perfil da demanda global. (FURTADO, 1968, p. 20).

Para explicar a diferença entre desenvolvimento autônomo e desenvolvimento dependente, Celso Furtado (1968, p. 22), afirmava que no primeiro caso, de forma simplificada, a ordem dos fatores seria: primeiro o progresso tecnológico, após a acumulação do capital e, por fim; as modificações estruturais decorrentes da alteração do perfil da demanda. No caso do desenvolvimento dependente a ordem dos fatores seria inversa, mas que cada país tem sua característica própria, com ordenações distintas, que seria o caso do Brasil.

A industrialização da Europa e dos EUA foram marcadas pela aceleração do progresso tecnológico e a conseqüente acumulação de capital. Assim, criou-se uma

rápida expansão da demanda por produtos primários, como o café (FURTADO, 1968, p. 22).

O aumento dessa demanda teve significativo impacto na economia brasileira, alterando radicalmente a sua estrutura. O que estava ocioso ou parcialmente ocioso passou a contar com uma remuneração, o que elevou a produtividade da economia. Com isso, decorreu o aumento da capitalização e a reestruturação econômica, a qual gerou conjuntamente investimento e poupança. Conforme a capitalização avançou, parte dos novos investimentos incorporaram novas tecnologias por meio da importação de equipamentos. Por consequência, a infraestrutura, como o transporte, modernizou-se e afetou todo o conjunto produtivo beneficiado pelas economias externas. Essa assimilação de tecnologia se constituiu num novo impulso ao desenvolvimento (FURTADO, 1968, p. 22-23).

Dito isso, Celso Furtado argumenta que o que caracteriza o processo de desenvolvimento dependente, como seria o caso do Brasil, é o desenvolvimento criando o progresso tecnológico e não o inverso. Em razão do aumento da demanda, as estruturas se alteram e se obtêm novas tecnologias. Por outro lado, nas economias desenvolvidas, é o próprio progresso tecnológico que gera o desenvolvimento. Portanto, uma economia dependente seria reflexo do avanço tecnológico das economias dinâmicas do mundo (FURTADO, 1968, p. 23).

Em específico sobre o processo de industrialização do Brasil, este também teria ocorrido por meio de um desenvolvimento dependente, pois o fator dinâmico também teria se originado pelas modificações da demanda, sendo que o avanço tecnológico teve um papel apenas secundário. Do final do século XIX até 1929 a elevação do nível de renda causada pela expansão das exportações teria sido o principal fator de desenvolvimento, já entre 1929 e as três décadas seguintes a principal mudança estrutural que impulsionou o desenvolvimento teria sido a diminuição da capacidade de importar (FURTADO, 1968, p. 23-24).

A alta taxa de crescimento da produção industrial entre 1939 e 1964 teve como fato impulsionador principal a política de substituição das importações, o que causou a elevação global da demanda e permitiu a diversificação de setores que antes eram atendidos pelas importações. No entanto, a mera substituição das importações não seria o bastante para justificar o grande crescimento da produção se não fosse pela ação governamental, focada em acelerar o processo de industrialização. A criação de indústrias de base, como siderurgia e petróleo, além de empréstimos com

taxas negativas de juros e subsídios cambiais garantiram a velocidade e o alto crescimento (FURTADO, 1968, p. 28).

Celso Furtado (1968, p. 83,85) destaca ainda que o desenvolvimento econômico é essencialmente um processo de criação e de assimilação de tecnologia. O progresso tecnológico, no entanto, seria, sobretudo uma questão de qualidade do fator humano, cuja melhora toma tempo e depende de uma estrutura adequada para tal. Para o autor o nível de desenvolvimento dos países é calculado em função de quanto se investe no fator humano. No caso do Brasil, a industrialização teria ocorrido sem a preocupação com alcançar autonomia tecnológica, assim, assimilar a tecnologia transformou-se em instrumento de alienação da capacidade de decisão. Celso Furtado, já no fim da década de 1960, faz então um alerta, de que o investimento em pesquisa científica e tecnológica seria um fator determinante para o futuro do país, e que a contínua alienação traria consequências cada vez mais graves.

Assim, o subdesenvolvimento seria um processo histórico autônomo e não uma etapa pela qual os países desenvolvidos já teriam passado necessariamente. Decorre da penetração de empresas capitalistas modernas numa estrutura arcaica. Sobre o Brasil em específico, a economia apresentaria três fatores: o principal, ligado a subsistência, outro voltado para a exportação e um terceiro, que seria o núcleo industrial ligado ao mercado interno, com capacidade de produzir uma fração de bens de capital que necessitava para garantir o seu próprio crescimento (FURTADO, 2016, p. 153,162).

O desenvolvimento do setor industrial ligado ao mercado interno se desenvolveria por meio da política de substituição de manufaturas que antes eram importadas, ou seja, que concorrem com os produtos estrangeiros. Em razão disso, o principal objetivo destas indústrias é produzir um produto capaz de competir com o produto estrangeiro e que seja similar. Sendo assim, as inovações tecnológicas das manufaturas produzidas são realizadas com o objetivo de se aproximar da estrutura de custos e preços praticados pelos países exportadores de manufaturas, mas não com o objetivo de alterar rapidamente a estrutura econômica. Mesmo que o setor cresça, que a renda *per capita* da população também cresça, a situação ocupacional do país se modifica muito lentamente e o setor de subsistência diminui de forma muito lenta (FURTADO, 2016, p. 162-163).

Portanto, para o autor, mesmo que o Brasil tivesse um setor industrial com elevado grau de diversificação, com participação no produto interno bruto (PIB)

semelhante à de países desenvolvidos, a estrutura ocupacional seria ainda pré-capitalista no Brasil e apenas uma pequena parcela da população gozaria dos benefícios do desenvolvimento. Esta realidade do subdesenvolvimento do Brasil, assim, precisaria de estudos e teorias autônomas para sua melhor compreensão e análise, não sendo razoável utilizar-se de analogias com economias desenvolvidas, cujas características e peculiaridades são muito diferentes do fenômeno do subdesenvolvimento que opera no Brasil (FURTADO, 2016, p. 163).

Celso Furtado (2016, p. 207-208) afirma ainda que o processo de industrialização do Brasil requereu uma superação da estrutura colonial, o que se pode observar pela transferência dos centros de decisão. Sobretudo na década de 1940, em razão da segunda guerra mundial, a oferta externa foi quase totalmente interrompida o que gerou uma consciência da necessidade do caminho da industrialização. Houve embate entre o pensamento tradicional ligado ao setor de exportação de produtos primários e os industriais, em que se passou cada vez mais a prevalecer os pontos de vista das indústrias.

Os grupos ligados ao setor de exportação de produtos primários, segundo o autor, eram grupos marcados pela dependência, tanto economicamente como mentalmente e as decisões de um país em que tais grupos predominem são um reflexo disso. A autonomia é limitada, uma vez que, as corporações que controlam a economia mundial dos produtos primários mantem os seus interesses prevaletentes sobre as economias exportadoras destes bens. O comum é que os países agroexportadores simplesmente atuem em sincronia com o comando internacional (FURTADO, 2016, p. 208).

Por sua vez, os grupos do setor industrial, ligados ao mercado interno, teriam elevado grau de autonomia, pois estariam preocupados com a manutenção do nível do emprego e na ampliação do mercado interno. Quando a mentalidade destes grupos passou a predominar no Brasil formou-se, então, a mentalidade desenvolvimentista, que permitiu a formação de uma política organizada de industrialização na década de 1950. Celso Furtado (2016, p. 208) cita também como exemplo o caso do petróleo em que a ideologia do setor exportador de produtos primários preconizava que o país não deveria usar recursos para sua exploração e desenvolvimento, ante os possíveis resultados incertos, sendo que havia abundante capital estrangeiro para tal empreitada. O setor industrial não aceitou tal argumento meramente econômico e prevaleceu o entendimento contrário de se canalizar recursos para o desenvolvimento

nacional do setor petrolífero, uma vez que, os interesses internacionais num setor tão importante para a economia não coincidiriam com os interesses do país.

A ideologia do desenvolvimento nacional, do desenvolvimentismo, exigiria um processo de diferenciação nacional no quadro da economia mundial, sendo a autonomia na capacidade de decisão um importantíssimo fator desta ideologia. Neste caso, o principal centro de decisões seria o Estado, com o papel de conduzir o processo de desenvolvimento, sobretudo em setores básicos, chaves para a autonomia nacional. O desenvolvimento do país não poderia ficar, assim, à mercê de interesses de grupos estrangeiros ou refém de tomadas de decisões que contrariassem os interesses nacionais (FURTADO, 2016, p. 209).

As análises de Celso Furtado sobre a necessidade de industrializar o país e ganhar autonomia tecnológica influenciou profundamente as percepções teóricas sobre o desenvolvimento brasileiro, sobretudo entre os anos de 1950 até 1980, no entanto, como se verá mais adiante, o país chegou a alcançar uma industrialização quase plena, porém; jamais esteve na vanguarda tecnológica do desenvolvimento de seus produtos.

Ainda em 2002, Celso Furtado (2002, p. 8-9) argumentava que o Brasil havia alcançado um baixo nível de desenvolvimento, sendo um produto totalmente oriundo da expansão do capitalismo industrial. Pela sua própria história, vislumbrava que o Brasil ainda seguia duas tendências estruturais, que seria a propensão para o endividamento externo e a propensão para à concentração social da renda. Essa dinâmica seria explicada, segundo o autor, pelo comportamento das elites em imitar os padrões de consumo dos países altamente desenvolvidos, levando a uma tendência a importação e concentração da renda. Portanto, haveria assim um duplo desequilíbrio, pois o país manifestava deficiência na capacidade de importar e uma insuficiência de poupança interna. Seja como for, Celso Furtado continuava a afirmar que a atuação do Estado seria essencial para alavancar o desenvolvimento e que ao mercado caberia um papel de coadjuvante.

2.4 GOVERNO MILITAR E DESENVOLVIMENTO

Após o golpe de Estado em 1964 instaurou-se no Brasil um regime autoritário com severo controle sobre a oposição política e os movimentos sociais. Cumpre destacar, no entanto, que apesar da repressão, o governo militar manteve o foco na

expansão e consolidação do processo de industrialização no Brasil, o que será melhor detalhado ao longo deste trabalho. Optou-se por trazer o pensamento de dois teóricos muito ativos neste período, com direta participação na atividade do Estado: Roberto de Oliveira Campos e Antonio Delfim Netto.

2.4.1 Roberto de Oliveira Campos

Considerado também um desenvolvimentista, porém com certo alinhamento liberal e politicamente autoritário³, é importante destacar o pensamento do economista Roberto de Oliveira Campos, que ocupou ao longo da vida diversos cargos na administração pública, como o de Ministro do Planejamento durante o governo de Castelo Branco entre 1964 e 1966, além de embaixador, deputado federal e senador, dentre outros. A atuação de Campos, enquanto Ministro do Planejamento, foi focada na garantia da estabilização monetária e no apoio ao regime militar enquanto fator de estabilidade política (KELLER, LEMOS, [“s.d.”]).

Com fundamento na “teoria da arrancada” de Walt Rostow, Roberto Campos (1974, p. 23) defendia que o desenvolvimento ocorria de forma diferente de sistemas ideológicos, como o capitalismo ou comunismo, mas sim de uma forma genérica em que a sociedade tradicional se transformaria em uma sociedade transicional, que seria o momento de arrancada, para posteriormente formar uma sociedade industrial e de alto consumo.

Para que a arrancada ocorresse o autor apontava os seguintes requisitos: a) criação de infraestrutura com destaque para o setor de transportes; b) produção agrícola elevada para financiar a industrialização; c) nível de poupança de no mínimo 10% a 12% ao ano; d) Capacidade de importar equipamentos e matérias-primas industriais, seja por meio da receita da exportação, seja pelo influxo de capitais e; e) A formação de setores da sociedade com capacidade para iniciarem um processo de

³ Enquadramento este na opinião do autor deste trabalho válido para a época em que atuou como Ministro do Planejamento. Outros autores enquadram o pensamento de Roberto Campos como desenvolvimentista-conservador (GENNARI, OLIVEIRA, 2019, p. 347) ou então como desenvolvimentista não nacionalista, no sentido de ser favorável a industrialização tendo o Estado como um dos indutores, porém, com preferência para o setor privado, sobretudo em disputas com o poder público quando ocorressem intervenções. Os desenvolvimentistas não nacionalistas também teriam aspectos neoliberais, no sentido de defenderem a prevalência da adoção de políticas de estabilização monetária, de combate à inflação (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 34). Frise-se, porém, que o próprio Roberto de Oliveira Campos se define como um “ideólogo liberal” (CAMPOS, 1994, p. 21) e na década de 1990 em diante passou a adotar uma postura orientada ao neoliberalismo, com a publicação de textos e obras neste sentido.

modernização, com um núcleo empresarial que pudesse absorver a tecnologia (CAMPOS, 1974, p. 23-24).

Roberto de Oliveira Campos (1974a, p. 29) criticava a tendência estatizante dos países em desenvolvimento não acatando a justificava de inadequação ou debilidade do setor privado. Para o autor o Estado teria como vantagem atuando como agente econômico por ter capacidade de captar poupança em razão da tributação e pela possibilidade de investir no longo prazo de forma independente do mercado. Porém, afirmava que a simples transferência de atividades do setor público para o privado não se constituía numa receita mágica de sucesso. Na sua visão havia déficit tanto na elite gerencial quanto na elite burocrática.

O autor defendia que a modernização de um país somente seria obtida caso se alcançasse um razoável grau de racionalização da autoridade, de diferenciação das estruturas e de participação política. Por racionalização entendia a necessidade de certa concentração do poder para que se pudesse formar uma autoridade política nacional. A diferenciação das estruturas seria a formação de instituições com competências específicas, como a administrativa, legislativa, judiciária e militar. Por fim, a participação política alcançaria um alto nível quando após a burocracia tradicional participar do processo decisório, também seria incorporada a classe média e, por fim, as massas (CAMPOS, 1974a, p. 30-31).

No entanto, essa participação somente ocorreria na possibilidade de existirem instituições políticas adequadas para filtragem, satisfação e expressão das demandas. Se a participação superasse o grau das instituições ocorreria uma massocracia ou uma autocracia, levando a instabilidade política. Quando ocorre um desenvolvimento econômico muito rápido, normalmente seria acompanhado de inflação, urbanização e explosão demográfica, assim, normalmente os salários não acompanhariam o aumento dos preços, o que aumentaria a desigualdade. Para o autor, neste cenário, a sociedade tenderia a se mobilizar para capturar o governo com suas demandas distributivas, o que levaria a instabilidade política (CAMPOS, 1974a, p. 31).

No sentido do cenário acima, Roberto de Oliveira Campos (1974a, p. 33, 41) faz então uma defesa dos regimes militares no Brasil afirmando que após 1964 o país passou a ter uma razoável estabilidade política, sobretudo, pela diminuição do grau de participação, a qual dizia ser temporária. O autor foi ainda mais além ao afirmar que o principal problema dos países latino-americanos não seria a organização do desenvolvimento econômico, mas sim a preservação de um nível tolerável de

estabilidade política, em se manter um contexto político e social que fosse adequado. A aliança tácita entre militares e tecnocratas a partir de 1964, que referendava como “autoritarismo modernizante” teria permitido a criação de uma doutrina de “desenvolvimento com segurança”.

O modelo de desenvolvimento que o Brasil teria adotado na ditadura militar, segundo Roberto Campos (1974b, p. 77), seria o produtivista, em que se priorizava o aumento da margem distribuível por meio do crescimento da renda e da oferta de emprego. Nas palavras do autor, essa seria “uma condição necessária, ainda que não suficiente, para viabilizar qualquer política sensata de distribuição de renda”. A concentração da renda do período de 1960 a 1970 seria decorrência do processo de rápido desenvolvimento, mas que apesar de mal distribuído, teria permitido uma melhoria geral do bem estar.

O autor se posicionava de forma contrária ao que chamou de distributivismo precoce, ao afirmar que em países com menor desenvolvimento, o desejo de consumo seria muito superior ao que a economia poderia suportar, sem causar aumento da inflação ou a estagnação dos investimentos. Citava como exemplo países como Uruguai, Chile e Argentina em que teria havido um distributivismo prematuro somado a uma legislação social ambiciosa, o que teria causado um atraso no desenvolvimento (CAMPOS, 1974a, p. 26-27).

Afirmava, ainda, que as causas da “pobreza relativa”, de aproximadamente 30% da população, decorreriam da existência da economia de subsistência em vários setores, pela pobreza regional e o baixo nível educacional. A solução para tal problema, por sua vez, passaria por uma política de desenvolvimento focada em aumentar a oferta de empregos e propiciar maior oferta educacional, além de maiores investimentos em certas regiões do país. O autor se posiciona contrário ao aumento salarial e a criação de mais benefícios sociais. O distributivismo precoce, que teria ocorrido em diversos países, seria a causa da estagnação, ou seja, inflação pelo aumento exagerado do consumo juntamente com baixo crescimento econômico ante a incapacidade de se investir. O modelo de desenvolvimento brasileiro seria sustentável em razão da adoção da trinca: poupança, confiança e mercado (CAMPOS, 1974b, p. 77-78).

Campos (1974b, p. 51) também defendia a importância do planejamento por meio do Estado para o desenvolvimento, afirmando que sua adoção não significa uma tendência socialista. Para ele, o planejamento seria politicamente neutro e só teria

essa tendência se orientasse uma intervenção excessiva sobre a atividade econômica. O planejamento poderia servir para delimitar quais tarefas caberiam ao Estado e quais a iniciativa privada, podendo, inclusive, ser instrumento de fortalecimento desta, ao impedir intervenções descabidas e estabelecendo metas e incentivos à ação empresarial.

2.4.2 Antonio Delfim Netto

Outro autor também muito relevante durante o período militar é o pensamento de Antonio Delfim Netto. Professor emérito de economia da Universidade de São Paulo (USP) ocupou diversos cargos públicos, com destaque para o de Ministro da Fazenda entre 1967 e 1974, durante os governos militares de Costa e Silva e Médici, período este conhecido como “milagre brasileiro”. Foi também deputado constituinte e federal de 1987 até 2007 e permanece até hoje publicando trabalhos ligados a política e a economia (FEAUSP, [“s.d.”]).

Embora existam controvérsias, alguns autores como Ricardo Bielschowsky o consideram um desenvolvimentista que transitaria entre o nacionalismo e o não nacionalismo (CAMPOS, 2020, p. 233). Felipe Marineli (2017, p. 18), por sua vez, o classifica como um tipo ideal de tecnocrata, o qual define da seguinte forma:

A forma de ser desse novo tipo de gestor estaria amarrada aos meios adequados a azeitar a máquina de acumulação de capital, à qual caberia a tarefa de levar adiante o processo de desenvolvimento do Brasil. As “utopias” de um capitalismo com bases democráticas, foram, assim, suplantadas por modelos econômicos destinados a orientar políticas estatais no sentido da maximização da taxa de lucro e, com isso, a um processo automático de desenvolvimento, buscando engatar a economia no caminho supostamente percorrido pelas economias centrais do capitalismo. Para o tecnocrata, essa era a forma de superação do subdesenvolvimento brasileiro.

Octavio Ianni (1977, p. 248, 250) defende que a atuação de Delfim Netto no governo militar foi a de aprimorar e criar as melhores condições possíveis para o desenvolvimento das empresas privadas, tanto nacionais quanto estrangeiras. Concomitante a este projeto que seria de “modernização” do sistema político e administrativo, estava também a negação da democracia clássica ou liberal e o estabelecimento da tecnoestrutura. O autor traz que o próprio Delfim Netto teria afirmado num artigo no Jornal do Brasil de 20 de março de 1970 “[...] que toda a formulação da política econômica tem que ser subordinada aos grandes objetivos políticos e informada pela filosofia do projeto desenvolvimento-liberdade-segurança”.

A política econômica entre 1964 e 1970 foi toda voltada a garantia da prosperidade do sistema econômico, jamais se pretendendo realizar de fato alterações nas estruturas sociais ou políticas. Assim, sempre que se fez necessário, os movimentos sociais e políticos foram objeto de controle e intervenção (IANNI, 1977, p. 252).

Delfim Netto começou a ter destaque no pensamento econômico nacional em 1959, com a publicação de sua tese de livre-docência intitulada “O problema do café no Brasil”. Em breve síntese, o autor analisou a gigantesca importância do café para o país na transição entre os séculos XIX e XX, que era o principal produto de exportação. Com capacidade de afetar diretamente o mercado mundial, o excesso de produção resultava em preços baixos que afetavam o câmbio e inflação e toda a economia (LISBOA, 2020, p. 211).

Em razão disso, iniciou-se uma política pública de valorização do café, de forma a buscar manter os preços altos. Para Delfim Netto, no entanto, tal política teria sido prejudicial ao Brasil e atrasado o seu desenvolvimento. O que teria ocorrido é o aumento do custo da dívida pública com a proteção de cafeicultores ineficientes pelo Estado as custas de toda sociedade. O que na verdade ocorria era a proteção dos fazendeiros e não do café (LISBOA, 2020, p. 212).

Já em 1966, Delfim Netto (1966, p. 9) afirmava que se estava, finalmente, formando-se no Brasil uma verdadeira consciência da necessidade de desenvolvimento econômico, destacando que a crença na capacidade realizadora do país era recente, iniciando-se durante as décadas de 1920 e 1930, porém; com destaque para a produção intelectual desde 1950.

O autor defendia que por muito tempo se afirmou que o Brasil estaria condenado a pobreza persistente, com argumentos absurdos ligados ao fato de que uma civilização tropical estaria condenada a miséria pelo fatalismo geográfico e ao “pecado original” da miscigenação racial. A partir do fim da segunda guerra mundial, sobretudo, passou-se a se formar uma consciência da capacidade nacional de crescer, com análises objetivas da realidade e não sob argumentos totalmente desacreditados (DELFIN NETTO, 1966, p. 10).

O caminho da miséria e do bem-estar material seria uma questão de escolha e decorreriam da força da sociedade. Porém, no Brasil, ainda não se via na sociedade brasileira uma aglutinação de todas as classes sociais em torno de uma ideologia do

desenvolvimento. Essa falta de identificação de alguns setores da sociedade seria uma causa considerável do atraso brasileiro (DELFIM NETTO, 1966, p. 10).

Antonio Delfim Netto criticava os únicos caminhos preconizados na época para um país desenvolvido, do socialismo ou do capitalismo liberal, uma vez que, para ele, não se podia focar tão somente na distribuição ou na acumulação de capital. Sob a égide do liberalismo econômico ocorreria a sujeição de maior parte da população a uma minoria detentora do poder econômico, ao passo que, no sistema socialista, ocorria também a sujeição da coletividade a uma minoria, só que detentora do poder político. Em ambos os casos o poder político acabava contaminado pela vontade pessoal, fraude ou força em detrimento do interesse da população (DELFIM NETTO, 1966, p. 11).

O autor também se mostra contrário a análise econômica do desenvolvimento com viés puramente quantitativo, com foco no aumento da produtividade da mão de obra. O desenvolvimento econômico seria um fenômeno qualitativo e seria afetado por alterações na estrutura do sistema econômico, mas também por mudanças nos valores e formas de comportamento da sociedade (DELFIM NETTO, 1966, p. 12).

O pensamento de Delfim Netto (1966, p. 14) também insiste muito na ideia de planejamento, no sentido de que para que o desenvolvimento aconteça, é necessário um bom planejamento sobre quais seriam as escolhas mais adequadas e eficientes para o objetivo que se almeja, nas palavras do próprio autor, “é ilusão pensar que existe a alternativa planejar ou não planejar, pois a única alternativa que existe, na realidade, é planejar bem ou planejar mal”.

Assim, o Estado seria essencial para a promoção do desenvolvimento econômico, pois por meio dele seria possível estimular o espírito de investimento, que chamou de “espírito animal dos investidores”, facilitando o acesso ao crédito e desonerando o investimento em bens de capital. A posição do autor é de que é o Estado quem detém a capacidade de diminuir tarifas de importação com o devido planejamento e cautela para o aumento da produtividade e da elevação da taxa de câmbio, com a elevação da proteção do mercado interno e com estímulo às exportações. É também o Estado quem promove reformas microeconômicas e fomenta uma política de estímulo a inovação tecnológica (DELFIM NETTO, 2021, p. 34).

Por fim, desenvolvimento de forma sustentada, conforme afirma Delfim Netto (2021, p. 34), seria, na verdade, um estado de espírito que envolve todo o país que

almeja o crescimento. Para ele, a história demonstra que a atividade do Estado é fundamental para o processo de desenvolvimento econômico e na indução desse estado de espírito.

2.5 A TEORIA DA DEPENDÊNCIA

A teoria da dependência foi formulada por autores da América Latina e alcançou grande repercussão no final da década de 1960. Nesta teoria, enfatizava-se que a industrialização buscada, sobretudo, entre as décadas de 1930 a 1960, não teria resultado no desenvolvimento econômico esperado e que a situação de dependência em relação aos países centrais persistia e até mesmo se aprofundava. Para tanto, não bastavam a independência política nem a adoção das modernizações capitalistas. Os autores desta teoria analisam os processos de reprodução do subdesenvolvimento na periferia do capitalismo mundial, da qual o Brasil estaria inserido (BAPTISTA FILHO, 2009, p. 13-14).

Na sequência são apresentados os pensamentos de alguns dos principais autores desta teoria.

2.5.1 O desenvolvimento dependente no pensamento de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto

Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto preconizaram uma visão mais elaborada do desenvolvimento focada na ideia de um desenvolvimento dependente. Os autores buscaram investigar se a estrutura social brasileira e o jogo de forças políticas e sociais na década desenvolvimentista de 1950, teriam sido fatores com resultados favoráveis e desfavoráveis para o recrudescimento do desenvolvimento brasileiro (CARDOSO; FALETTO, 2018, p.23).

A diferenciação entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos não poderiam ser explicadas tão somente em razão das estruturas econômicas. Conforme o capitalismo comercial e posteriormente o industrial foram se expandindo vários países foram integrados a um mesmo mercado internacional e passaram a ocupar posições e funções distintas na estrutura global. Não haveria uma mera diferença de etapas, estágios ou níveis dos sistemas produtivos entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, pois cada qual ocupa posição distinta na estrutura econômica

internacional, que também seria uma relação de dominação (CARDOSO; FALETTO, 2018, p.38-39).

Os países subdesenvolvidos normalmente seriam definidos em razão das estruturas de seus sistemas econômicos, cujas características seriam a alta concentração de renda, o predomínio do setor primário e do mercado externo sobre o interno além de pouca diferenciação produtiva (CARDOSO; FALETTO, 2018, p. 39).

Para os autores, estes elementos eram insuficientes para caracterizar o subdesenvolvimento, sendo necessário considerar também a sua historicidade, ou seja, a forma como se vincularam ao longo da história no mercado internacional e como se constituíram os grupos sociais nacionais e a forma como estes se relacionam com o exterior. Assim, a dependência dos países subdesenvolvidos poderia ser explicada pela forma como os grupos sociais, na condição de produtores ou consumidores atuam e se orientam no sistema econômico (CARDOSO; FALETTO, 2018, p. 39).

Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (2018, p. 55) partem da perspectiva de como os grupos sociais estabeleceram suas posições no sistema produtivo e como conseguiram estabelecer o seu controle institucional. Na criação dos Estados nacionais latino-americanos a economia teria sido controlada em razão de associações de interesses entre classes e grupos que estabeleceram um formato de autoridade, de exercício de poder, os quais acabaram por constituir uma ordem legítima, obtendo assim o consentimento e a obediência das classes e grupos que estavam fora desta associação de interesses hegemônicos.

Justamente em razão destas estruturas de poder, da forma como historicamente se constituíram e foram estabelecidas nos países latino-americanos, inclusive no Brasil, haveria limites estruturais para as possibilidades de desenvolvimento, notadamente da industrialização, muito embora tais questões não fossem determinantes mecanicamente, quando os autores citam Cuba como exemplo (CARDOSO; FALETTO, 2018, p. 154).

Os limites estruturais sociais e econômicos para o desenvolvimento industrial latino-americano encontrar-se-iam na necessidade de grande acumulação de capital que também produz uma forte diferenciação social. O tipo e a necessidade de investimento que o capitalismo postularia para o desenvolvimento acabam por opor setores que estejam incorporados ou marginalizados na disputa pela participação econômica e política (CARDOSO; FALETTO, 2018, p. 154).

Os benefícios do desenvolvimento incorporariam apenas uma parcela da população. Quando estas parcelas marginalizadas pressionam por maior participação, como maiores vantagens salariais, sobretudo entre camponeses e o setor popular urbano, a capacidade de acumulação seria ameaçada e poderia causar uma ruptura entre a aliança política hegemônica. O setor latifundiário manifestar-se-ia contra o Estado populista e contra os setores industriais urbanos que apoiassem tais medidas e comumente encontraria aliados no próprio setor industrial e financeiro para apoiar tal oposição (CARDOSO; FALETTO, 2018, p. 155).

Mesmo que a economia tivesse uma característica autônoma no seu setor produtivo, a realidade é que a acumulação e o financiamento do setor industrial dependeriam das exportações, existindo assim um condicionante externo que não se pode controlar. Em razão da tendência a deterioração dos termos de intercâmbio, há mais um elemento que se agrega para limitar o modelo de desenvolvimento latino-americano (CARDOSO; FALETTO, 2018, p. 155).

Segundo os autores a industrialização teria ocorrido, inicialmente, por meio da consolidação do mercado interno com a política substitutiva de importações e a acumulação interna de capital público e privado. As políticas protecionistas foram as protagonistas neste modelo de desenvolvimento industrial, porém, em razão delas muitos atores estrangeiros acabaram por decidir investir na produção de manufaturas nos países subdesenvolvidos ou periféricos. Estes investimentos, por sua vez, teriam marginalizado certos setores internos, mas não seriam um problema essencial para o desenvolvimento, uma vez que, fomentariam o surgimento de novos setores produtivos e o aumento de sua complexidade. A substituição progressiva permitiria que apenas matérias-primas inexistentes no país ou produtos de alta tecnologia necessitassem serem importados (CARDOSO; FALETTO, 2018, p. 159).

Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (2018, p. 160), analisando o governo Kubitschek em diante entendem que o país teria encontrado um modelo de desenvolvimento viável, mesmo que excludente. O aumento da complexidade do sistema produtivo teria permitido uma incorporação da classe operária e outros profissionais técnicos na participação política e econômica de forma a manter a aliança hegemônica que exercia o poder. A industrialização seria baseada num mercado urbano restrito, porém importante o bastante em termos de renda gerada para possibilitar a sustentação de uma “indústria moderna”.

Apesar do modelo de industrialização ser socialmente excludente na opinião dos autores, esta seria uma característica do capitalismo nas economias periféricas, mas mesmo assim, possibilitaria uma forma de desenvolvimento, que permite um crescente aumento da estrutura produtiva e da sua complexidade. Transcrevendo literalmente os autores, “esta é simplesmente a forma que o capitalismo industrial adota no contexto de uma situação de dependência” (CARDOSO; FALETTO, 2018, p. 160).

2.5.2 A visão de Florestan Fernandes sobre o desenvolvimento brasileiro dependente

Alinhado a uma versão marxista da teoria da dependência, Florestan Fernandes verificou que o desenvolvimento brasileiro nunca teve verdadeira autonomia, sendo caracterizado por um desenvolvimento dependente dos países centrais. A análise do autor, no entanto, tem enfoque mais sociológico e traz importantes considerações sobre as possíveis razões do subdesenvolvimento brasileiro.

Como destaca a obra de Florestan Fernandes, no Brasil a burguesia constituiu-se numa oligarquia que promoveu uma modernização conservadora que visou interesses particulares e não em instituir uma reforma social.

Segundo o autor, com o fim do estatuto colonial e a formação do Estado Nacional, parte dos recursos econômicos da grande lavoura foram destinados ao crescimento econômico interno, que demandava uma expansão urbana e novas atividades econômicas. Conforme a grande lavoura foi se expandindo, houve certa corrosão da homogeneidade da “aristocracia agrária” e, aos poucos, cada vez mais “senhores rurais” saíram do isolamento rural e se inseriram na economia das cidades, na política e nos governos das províncias, ou seja, “aburguesaram-se”, aceitando novas concepções que no passado eram malvistas (FERNANDES, 2006, p. 44-45).

Para Florestan Fernandes (2006, p. 51), a independência trouxe dois elementos: um revolucionário e um conservador. O elemento revolucionário seria apenas formal, no sentido do objetivo de se desvincular da ordem social oriunda da sociedade colonial. Já o elemento conservador, material, era o objetivo de preservação e fortalecimento das estruturas econômicas e políticas, como a grande lavoura, a mineração, escravidão, alta concentração de renda, monopólio do poder de

poucas elites, marginalização de uma grande massa de homens livres e pífia soberania frente aos interesses das grandes potências.

Nação e Estado nacional independente passaram então a serem meios para a burocratização da dominação patrimonialista que, concomitantemente, transformaram-se na dominação estamental típica. Portanto, segundo o autor, as estruturas e os privilégios dos estamentos senhoriais tinham na época um caráter revolucionário. Ao mesmo tempo que se rompia com a ordem social colonial, a nova ordem foi construída fundamentada na herança colonial, logo, uma “revolução dentro da ordem” (FERNANDES, 2006, p. 75-76).

Florestan Fernandes (2006, p. 261-262) também afirma que o desenvolvimento capitalista não ocorreu sempre da mesma forma ou seguindo o mesmo padrão em todos os países. Fatores estruturais, histórico-sociais, interesses estamentais ou de classe são algumas das variáveis que influenciaram neste processo, como foi o caso do Brasil.

Ao longo da história brasileira, três fases teriam distinguido o desenvolvimento capitalista no Brasil: a) fase de eclosão de um mercado capitalista especificamente moderno; b) fase de formação e expansão de um capitalismo competitivo e; c) fase de irrupção do capitalismo monopolista (FERNANDES, 2006, p. 263).

A primeira fase corresponderia ao período de transição da economia neocolonial, que teria início desde a abertura dos portos as nações amigas até mais ou menos a década de 1860, com a crise estrutural do sistema de produção escravista. A segunda fase compreenderia o período de consolidação da economia urbana e comercial até o primeiro desenvolvimento industrial realmente importante que iria até a década de 1950. Por sua vez, a terceira fase teria sido marcada pela grande corporação e suas operações comerciais, financeiras e industriais, que seria majoritariamente estrangeira, mas também estatal ou mista. O caráter estrutural desta fase somente teria se operado após a implantação do governo de regime militar em 1964 (FERNANDES, 2006, p. 263-264).

Em nenhuma destas fases o desenvolvimento capitalista nacional teria características semelhantes aos dos países desenvolvidos, centrais e hegemônicos, mas sim com características próprias típicas de países periféricos. Também, em nenhuma destas etapas o desenvolvimento teria significado uma ruptura com a associação dependente em relação aos países do centro hegemônico, nem um completo rompimento com as formas pré-capitalistas de produção, troca e circulação,

tampouco; a superação do subdesenvolvimento, que o autor chamou de “satelização imperialista da economia interna e à extrema concentração social e regional resultante da riqueza” (FERNANDES, 2006, p. 264-265).

O desenvolvimento capitalista no Brasil, assim, teria sido dinamizado socialmente pelos estamentos ou pelas classes dominantes, marcado por um comportamento muito particularista e egoísta que se tornou totalmente compatível com a dominação imperialista externa e com exclusão da maior parte da população que não possuía nem os meios de produção, tampouco o mercado. Logo, o desenvolvimento social e econômico teria sido insuficiente, débil, incapaz de efetivar uma universalização de fato do trabalho livre, da integralização do mercado interno e do sistema de produção de fato capitalista e uma industrialização verdadeiramente autônoma. Para Florestan Fernandes (2006, p.262-263) não houve uma imposição estrangeira sobre o Brasil tão somente, mas também uma verdadeira construção pelas classes dominantes e pelos estamentos de se implementar um desenvolvimento capitalista dependente. A nação nunca teria sido o objetivo principal do desenvolvimento capitalista, mas sim de se perpetuar uma fusão entre os interesses das elites e as finalidades econômicas ou não econômicas da dominação externa.

2.5.3 Dialética da dependência em Ruy Mauro Marini

Em uma abordagem também marxista do desenvolvimento dependente, Ruy Mauro Marini (2017, p. 327) explica a dependência latino-americana em razão da forma como a região acabou se inserindo no mercado mundial e se estabeleceu na estrutura da divisão internacional do trabalho. A revolução industrial teria ocorrido de forma quase contemporânea com a independência dos países latino-americanos nas primeiras décadas do século 19. Muitos destes países, baseados ainda na estrutura colonial estabelecida passaram a gravitar em torno da Inglaterra, a qual se fixa na função de nova metrópole, ou seja, exportam bens primários e importam bens de consumo e manufaturas dos ingleses.

Há também a questão da dívida, pois a Inglaterra efetuou muitos empréstimos para que os países latino-americanos tivessem recursos para importar os produtos ingleses. Quando a capacidade exportadora de produtos primários se consolidou e a balança comercial começou a registrar saldos positivos, o serviço da dívida externa

passa a operar, transferindo-se este excedente positivo para a metrópole, como pagamento da dívida (MARINI, 2017, p.327).

Assim, nações formalmente independentes acabaram inseridas na estrutura da divisão internacional do trabalho e na forma como desenvolviam suas relações de produção, numa situação de dependência que apenas geraria cada vez mais dependência. O argumento do autor é que a grande indústria moderna dos países europeus e centrais teria encontrado muitos obstáculos para se desenvolver se não fosse graças aos países dependentes. A abundância de produtos agrícolas e matérias primas fornecidas por estes países permitiu a formação de uma produção e de trabalhadores especializados na indústria nos países europeus. Este fenômeno teria aprofundado a divisão internacional do trabalho, em que alguns países se especializaram na produção de manufaturas, ao passo que outras, na produção agrícola e extrativa (MARINI, 2017, p.328).

Com o incremento da especialização e da produtividade nos países centrais, aumentou-se cada vez mais a demanda por matérias-primas, o que, por sua vez, reforçou ainda mais qual o lugar de cada nação dentro da estrutura produtiva mundial. Enquanto nos países industrializados a acumulação de capital passou a depender cada vez mais do aumento da produtividade do trabalho, do implemento técnico, da extração da mais-valia relativa, nos países periféricos, o aumento da acumulação se deu muito mais pela exploração do trabalhador, da mais-valia absoluta (MARINI, 2017, p.328).

Prossegue o autor afirmando que para se compensar a perda de mais-valia numa economia dependente seria necessário tomar medidas no plano da produção interna, uma vez que, no plano das relações de mercado tal empreitada não seria possível, até mesmo ante a troca desigual que resulta para a América Latina. Neste ponto, Marini (2017, p. 333) fixa a superexploração do trabalho como o fator determinante para se obter um aumento da mais-valia.

Esta superexploração dar-se-ia por meio do aumento da intensidade do trabalho, explorando-se o trabalhador, mais pelo aumento de sua jornada de trabalho, que pelo incremento da produtividade, ou seja, quando o trabalhador “continua produzindo depois de criar um valor equivalente ao dos meios de subsistência para o seu próprio consumo”. Por fim também, outra forma de explorar ainda mais o trabalhador, seria diminuindo o seu fundo necessário para o consumo, que seria uma forma de ampliar ainda mais o trabalho excedente (MARINI, 2017, p. 333).

Assim, conclui o autor:

Pois bem, os três mecanismos identificados — a intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho — configuram um modo de produção fundado exclusivamente na maior exploração do trabalhador, e não no desenvolvimento de sua capacidade produtiva. Isso é condizente com o baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas na economia latino-americana, mas também com os tipos de atividades que ali se realizam. De fato, mais que na indústria fabril, na qual um aumento de trabalho implica pelo menos um maior gasto de matérias primas, na indústria extrativa e na agricultura o efeito do aumento do trabalho sobre os elementos do capital constante são muito menos sensíveis, sendo possível, pela simples ação do homem sobre a natureza, aumentar a riqueza produzida sem um capital adicional (MARINI, 2017, p. 334).

Logo, seria retirado do trabalhador as condições necessárias para repor o desgaste da sua força de trabalho, causando-lhe um desgaste prematuro, além de impedir que sua capacidade de consumo seja suficiente para conservar suas forças dentro de um parâmetro normal. Diante disso, a conclusão em termos capitalistas de Marini é que o trabalho tem uma remuneração inferior ao seu valor, ou seja, há superexploração do trabalho (MARINI, 2017, p. 334).

2.5.4 Dialética do Desenvolvimento segundo Marcelo Dias Carcanholo

Tendo como principal fundamento a obra de Ruy Mauro Marini, formulando uma dialética do desenvolvimento, Marcelo Dias Carcanholo (2008, p. 252) define uma economia periférica como um país que apresenta as seguintes características: a) sequências instáveis de crescimento; b) forte dependência do capital externo para financiamento das contas-correntes, ou seja, fragilidade financeira; c) vulnerabilidade externa, entendida como baixa capacidade de resistência diante dos choques externos e; d) altas concentrações de renda e de riqueza.

Assim, seguindo esta abordagem, desenvolvimento e subdesenvolvimento seriam “fenômenos qualitativamente diferenciados e ligados tanto pelo antagonismo como pela complementaridade, ou seja, que, embora sejam situações antagônicas, os dois fenômenos pertencem à mesma lógica/dinâmica de acumulação de capital em escala mundial” (CARCANHOLO, 2008, p. 253).

Logo, uma abordagem dialética do desenvolvimento afirma que o desenvolvimento de alguns países decorre do subdesenvolvimento de outros, por uma própria lógica do capitalismo em escala global. Diante disso, as características de uma economia subdesenvolvida, periférica, antes mencionadas, teriam um caráter

estrutural, determinado pela própria dependência e que não seria passível de solução ou superação pelo mero uso dos instrumentos disponíveis pela política econômica. A condição do subdesenvolvimento estaria conectada diretamente com a expansão das economias centrais, numa relação de subordinação externa, mas que gera efeitos internos, por meio de arranjos sociais, políticos e ideológicos (CARCANHOLO, 2008, p. 253-254).

O autor apresenta de forma esquematizada que haveria três condicionantes histórico-estruturais que definiriam a dependência: a) A perda nos termos de troca em razão da redução dos preços dos produtos primários exportados, que tem baixo valor agregado, ao passo que o mesmo não ocorre com produtos industrializados, que tem maior valor agregado, sendo esta uma constatação empírica; b) A remessa das economias dependentes para os países centrais dos lucros, juros, *royalties*, dividendos e amortizações em razão da importação de capital pela periferia e; c) O ciclo de liquidez internacional que é marcado pela instabilidade, que por sua vez resulta, normalmente, em altas taxas de juros para que os países dependentes obtenham crédito, tornando-os reféns dessa condição (CARCANHOLO, 2008, p. 255).

Diante da expressiva saída de recursos, para que uma economia dependente possa sustentar um processo de acumulação interna de capital, descontando todas estas saídas, para esta abordagem marxista, como já frisado antes, restaria apenas a superexploração do trabalhador, tomando-se as medidas de arrocho salarial, extensão da jornada de trabalho e com o aumento da intensidade do trabalho (CARCANHOLO, 2008, p. 256).

Neste aspecto, o que diferenciaria a teoria da dependência pela ótica marxista da visão da CEPAL seria que esta avaliaria que desenvolvimento e subdesenvolvimento seriam fenômenos quantitativamente diferenciados e que o subdesenvolvimento poderia ser resolvido por meio de uma série de medidas corretivas tomadas no plano internacional e por meio de uma política econômica determinada conforme fosse a situação concreta da economia global (CARCANHOLO, 2008, p. 253).

Já na visão marxista o subdesenvolvimento não poderia ser superado por estas medidas, uma vez que é a própria característica do capitalismo que gera o desenvolvimento de alguns em decorrência do subdesenvolvimento de outros. A dependência seria parte do sistema capitalista.

2.6 A POSIÇÃO LIBERAL DE EUGENIO GUDIN

No sentido oposto aos autores antes mencionados, Eugenio Gudin (1952, p. 53) entendia que seria um equívoco a formulação de uma teoria econômica específica para explicar o subdesenvolvimento de alguns países, inclusive da América Latina, contrapondo-se assim, aos objetivos fixados pela CEPAL. Para o autor as teorias e equações econômicas seriam as mesmas, modificando-se apenas os parâmetros. Nota-se que o autor atribui grande importância para se atingir um maior e mais rápido desenvolvimento as características geográficas dos países, como a presença de planícies e solos férteis, preponderância de climas temperados (que seriam mais favoráveis a saúde humana), hidrografia que permita a navegação com rios que desemboquem no litoral, além da densidade populacional (GUDIN, 1952, p. 52).

Segundo Gudin estes elementos explicariam, em parte, o maior desenvolvimento de certas regiões no mundo, como na Europa, nos EUA e na Argentina, que na época (década de 1950) possuía uma economia muito menos agrária que a do Brasil. Na sua visão, alguns países, como o Brasil, seriam desafortunados neste quesito, como no caso nacional em razão do clima preponderantemente tropical, pelo fato das montanhas litorâneas dificultarem o acesso ao interior e em razão de grande parte dos rios nacionais correrem para o interior e não para o litoral. Esses fatores adversos influenciariam no desenvolvimento dos países, cobrando daqueles menos favorecidos pela natureza, um maior esforço para se desenvolverem (GUDIN, 1956, p. 50-52).

Para Gudin (1952, p. 61-62), existiria de fato uma “inferioridade congênita” nos países subdesenvolvidos, com produção primária em relação aos países desenvolvidos e industrializados, nas relações de troca. A razão disso dar-se-ia pelo fato de que os países subdesenvolvidos teriam muito poucos produtos de exportação o qual produzem com grande vantagem comparativa, que seria o caso do café no Brasil. Neste caso, o resultado seria uma forte elasticidade de suprimento desse produto quando os preços internacionais ficam favoráveis. Em razão dessa alta nos preços, aumenta-se a produção ao longo dos anos, causando uma queda na cotação do produto.

Outra questão é que países de produção primária sofreriam fortes oscilações nas fases cíclicas nos preços de seus produtos, do que comparativamente aos produtos industriais, tornando suas economias instáveis. O autor também critica a falta

de políticas nestes países para o controle da inflação, como condição para o desenvolvimento econômico (GUDIN, 1952, p. 62).

Diferentemente do que afirma CEPAL, para Gudin (1952, p. 65) o caminho da industrialização não seria, necessariamente, o que deveria ser percorrido pelos países subdesenvolvidos. Na sua visão, a industrialização apenas se justificaria de forma plena em países superpovoados, citando a Índia e o Egito como exemplo. A abundância de mão de obra indicaria uma significativa vantagem comparativa, quase “de graça”, nas palavras do autor.

Para os países que sejam excepcionalmente bem dotados para a produção agrícola, citando o caso da Argentina, Gudin entende que o caminho da industrialização para o desenvolvimento não é o indicado, uma vez que, as vantagens comparativas do foco na produção agrícola, com custos muito mais baixos, superariam muito as desvantagens congênicas para a industrialização, quando os recursos exigidos para tal empreitada não são abundantes (GUDIN, 1952, p. 65).

Sobre os demais países subdesenvolvidos, Gudin (1952, p. 65) defende o esforço no aumento da produtividade da agricultura para que se liberem fatores de produção, de preferência com aumento do volume desta produção. A isso é necessário a formação e aumento de capital para financiar essa elevação da produtividade e para uma industrialização progressiva, absorvendo os fatores de produção liberados.

No caso do Brasil, Eugenio Gudin (1956, p. 29) afirmava que o erro no processo de desenvolvimento se deveu a promover a industrialização sem dar a devida atenção para o aumento da produtividade na agricultura, que poderia liberar fatores de produção, que serviriam posteriormente a própria indústria e ao setor terciário. Para o autor, a migração da mão de obra do campo para os centros urbanos industriais ocorria em detrimento do setor agrícola e a produção industrial não deveria ser vista como uma causa do alto padrão de vida, mas sim, como uma consequência da alta produtividade agrícola.

O autor criticava a falta de investimento no setor agrícola, com aprimorações técnicas e pesquisas em prol do aumento da produtividade. No entanto, afirmava também que a indústria nacional apresentava baixa produtividade em razão do excesso de proteção, discordando da política de substituição das importações, que impedia a entrada de produtos concorrentes tornando o produtor nacional acomodado ao lucro fácil, em verdadeira anestesia de produtividade. Ainda, afirmava que essa

política de restrição das importações obrigava o consumidor a comprar o produto nacional inferior pelo dobro do preço do produto estrangeiro, o que pressionava também a inflação (GUDIN, 1956, p. 32-33).

Esclarece também Gudin (1956, p. 34-35) que não seria contra a industrialização do Brasil, nem que seria favorável a um país essencialmente agrícola, no entanto, manifestava-se contra a política de industrialização protecionista que não visava a produtividade e castigava o consumidor, além do fato de que o crescimento industrial não estava em paralelo com a produtividade agrícola, que era deixada de lado. O fato do Brasil não exportar bens industriais na visão do autor demonstrava a falta de qualidade do produto nacional, uma vez que, somente exportaria quem tivesse um produto de qualidade. Da forma como era o processo de industrialização nacional, para Gudin, só beneficiava uma minoria, transferindo renda aos proprietários e operários das indústrias, as custas dos demais consumidores.

Eugenio Gudin (1956, p. 27-28) também chama a atenção para o fator educação como essencial para uma industrialização de qualidade, destacando que o maior capital de um país industrializado e desenvolvido não é a infraestrutura física, mas sim o capital humano instruído e capaz de utilizar o conhecimento por meio da pesquisa científica e técnica. Segundo o autor, o Brasil nunca teria dado a devida atenção ao tema, sendo um grande ponto de estrangulamento do país para alcançar o desenvolvimento econômico.

Assim, o autor entende que a industrialização não é uma solução mágica para superar o subdesenvolvimento, independentemente do aumento real da renda. Para tal preconizava que a CEPAL deveria indicar as seguintes medidas para os países em desenvolvimento:

- a) combater a inflação descontrolada, que se constituiriam num mal econômico e social, impedindo o progresso e sendo fruto de uma ignorância coletiva. Para Gudin, o hiper emprego reduziria o valor do volume da produção em comparação com uma taxa de desemprego moderada;
- b) o nacionalismo é classificado pelo autor como “burrice coletiva”, que prejudica o investimento estrangeiro. É forte a crítica ao nacionalismo latino-americano, como no caso de excluir os estrangeiros da produção de petróleo, por exemplo. A abertura ao capital estrangeiro deve ser parte da política de desenvolvimento, afirmando que países como EUA, Canadá e Austrália, que

na época já seriam emancipados, muito se beneficiaram do capital estrangeiro;

- c) por fim, o autor critica o excesso de proteção ao produtor ineficiente, que causaria o desperdício dos já poucos fatores de produção destes países. Caberia ao Estado não só a realização de propagandas e incentivos ao aumento da produtividade, como também o dever de impor sanções contra produtores ineficientes, que nas suas palavras, viveriam às custas da coletividade (GUDIN, 1952, p.65-66).

2.7 CONCLUSÕES

Uma vez extraídos os argumentos principais dos autores citados, elaborou-se um quadro sintético com as posições de cada um sobre suas respectivas visões de desenvolvimento, como enxergam o papel do Estado e a questão da industrialização e suas visões sobre o setor primário. O objetivo deste quadro é facilitar a compreensão do debate teórico sobre o desenvolvimento nacional e estabelecer comparações:

Quadro 1 – Comparativo sintético

(continua)

QUADRO COMPARATIVO SINTÉTICO				
Autores	Visão de desenvolvimento	O papel do Estado	Questão da industrialização	Visão do setor primário
Roberto Simonsen	Industrializar para aumentar o nível da renda	Planificar a econômica, proteger a indústria nacional	Fomento público em indústrias chave e protecionismo	Importante para o desenvolvimento. Não deve ser negligenciado.
Raul Prebisch	Desenvolver é industrializar-se.	Buscar o bem-estar geral, fomentar o aumento da produção e dos salários.	Única forma de romper a divisão internacional do trabalho e obter uma fatia dos frutos do progresso técnico.	Gerar divisas para o desenvolvimento e auxiliar no processo de industrialização
Celso Furtado	Transformação estrutural em prol de um objetivo. Superação da estrutura colonial. Progresso tecnológico.	Principal condutor do desenvolvimento. Investimento em tecnologia, inovação e formação humana. Foco no capital nacional.	Substituição das importações. Foco no mercado interno e na diversificação da produção.	Crítica ao latifúndio. Setor agroexportador dependente economicamente e mentalmente do exterior.
Roberto de Oliveira Campos	Foco no produtivismo – aumento da produtividade do trabalho.	Restrição de liberdades políticas e das políticas redistributivas. Crítica as tendências estatizantes. Planejamento.	Via para transformar o Brasil numa sociedade moderna, industrial e de alto consumo.	Gerar receitas via exportação para financiamento da industrialização.
Antonio Delfim Netto.	Transformação da estrutura econômica e cultural. Ideologia do desenvolvimento em todas as classes sociais.	Planejamento. Intervenção econômica para criação de ambiente favorável aos negócios. Tecnocracia.	Proteção do mercado interno. Estímulo a exportação e na produção de bens de capital.	Contra o protecionismo a produtores ineficientes.

Quadro 1 – Comparativo sintético

(conclusão)

QADRO COMPARATIVO SINTÉTICO				
Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto	Dependência das estruturas econômicas e sociais. Apenas uma parcela da população se beneficia.	Garantir os interesses do grupo social hegemônico.	Desenvolvimento prejudicado pelos limites estruturais. Dependente do setor primário	Forte influência nas estruturas do poder. Financiamento da industrialização.
Florestan Fernandes	Dependente de países centrais e excluída da maior parte da população.	Garantir os interesses da elite, que por sua vez, é subordinada aos interesses externos.	Limitada estruturalmente e dependente do capital externo.	Forte herança colonial. Produtores não preocupados com interesses nacionais mas com os próprios. Ligação com interesses externos.
Ruy Mauro Marini	Dependente em razão da posição do Brasil na estrutura da divisão internacional do trabalho.	Garantir a acumulação do capital e o domínio da classe capitalista.	Baixo desenvolvimento. Baseada na superexploração do trabalho. Produtividade superior a do setor primário em razão da incorporação de matérias primas.	Fornecedor de matéria prima para os países industrializados centrais. Superexploração do trabalho ainda mais intensa.
Marcelo Dias Carcanholo	Dependente. Dialética do desenvolvimento. Subdesenvolvimento em razão do desenvolvimento dos países centrais	Sustentar a acumulação de capital por meio da superexploração do trabalho.	Limitada estruturalmente e fundada na superexploração do trabalho.	Fornecedor de matéria prima para os países industrializados centrais. Superexploração do trabalho.
Eugenio Gudín	Foco nas vantagens comparativas. Forte investimento do setor agrícola. Abertura dos mercados ao capital estrangeiro.	Controle da inflação. Fomento da produtividade. Evitar o protecionismo. Garantir o domínio da elite. Investimento em educação.	Não é o caminho indicado para todos os países, nem a única via para superar o subdesenvolvimento.	Protagonismo em países como o Brasil. Foco no investimento na produção agrícola. Financiamento para uma industrialização progressiva.

Fonte: elaboração própria.

Analisando os principais aspectos expostos anteriormente pelos autores, no que se refere ao projeto de desenvolvimento do Brasil desde a década de 1930 até a de 1980, percebe-se que há alguns pontos de convergência entre eles.

O primeiro aspecto a se considerar são as análises que apontam a atuação das classes dominantes como um fator fundamental para explicar a situação de subdesenvolvimento e dependência do Brasil no período, apesar do forte processo de industrialização instaurado. O peso do passado colonial e do comportamento oligárquico da elite permaneceu mesmo com a transformação para uma sociedade industrial.

O Brasil não seguiu exatamente a noção de desenvolvimento concebida por Celso Furtado, uma vez que, embora o país tenha se industrializado, tal processo não correspondeu as aspirações que a sociedade almejava, já que se manteve a forte desigualdade social e econômica, com somente algumas parcelas da população colhendo os benefícios do desenvolvimento. O autor também apontou a atuação da

classe econômica dominante, sobretudo do setor agropecuário escravista, como determinante na formação da estrutura de poder nacional, de caráter bastante excludente.

Em sentido semelhante, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, apontam que as associações de interesses de classes que controlam o processo produtivo, que estabeleceram as estruturas de poder no Brasil e uma ordem legítima, conforme a sua conveniência, também foram determinantes em reforçar a situação de dependência nacional.

Embora não fale em classe dominante, Antonio Delfim Netto também destaca a falta de comprometimento de setores da sociedade com um projeto uníssono de desenvolvimento nacional. No entanto, a julgar pela atuação do governo militar muito mais focado em garantir a acumulação de capital e o crescimento econômico em termos numéricos e não na distribuição e aproveitamento por todas as classes dos progressos do desenvolvimento, evidencia-se que o pensamento de Delfim Netto está mais direcionado no sentido que setores da sociedade, notadamente a oposição pró democracia e movimentos sociais, é que não “abraçaram” o projeto de desenvolvimento nacional.

Esta questão fica evidenciada também nas concepções de Roberto de Oliveira Campos, crítico das políticas distributivistas, afirmando que tal prática seria precoce e prejudicaria o desenvolvimento nacional. O discurso liberal e conservador corriqueiro de que primeiro se “faz o bolo crescer, para depois reparti-lo”, na verdade, esconde a intenção de que o objetivo é fazer o bolo crescer sempre cada vez mais e nunca dividi-lo de verdade, apenas uma pequena fatia.

Roberto de Oliveira Campos, enquanto teórico, parecia muito mais preocupado em garantir o controle da inflação, via contração salarial e a manutenção do melhor ambiente possível para a acumulação de capital pela elite, com absoluto domínio sobre a grande parcela desfavorecida da população. Tanto assim o é que defendia que o desenvolvimento nacional perpassava pela necessidade de autoritarismo e impedimento de participação democrática, como condição essencial.

Apesar das posições destes autores, o que não se concorda, no entanto, é da análise do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto de que embora no Brasil o processo de desenvolvimento tenha sido excludente de grande parte da população, mesmo assim, tenha sido uma forma de desenvolvimento viável, como

uma simples forma ou consequência de como o capital industrial opera num país dependente.

Alinhando-se a definição de Celso Furtado, de que o desenvolvimento de um país somente se opera de fato quando os interesses e objetivos da população são alcançados, não se pode conceber como viável uma forma de desenvolvimento que beneficie apenas uma parcela da população, que não consiga quebrar as mazelas nacionais de pobreza generalizada e alta concentração de renda. Se a industrialização trouxe progresso econômico e diversificação produtiva, ela foi insuficiente para a garantia do bem-estar da população, portanto, tratou-se de um processo deficiente que jamais visou o coletivo, mas sim, interesses bastante particularizados.

Essa concepção egoística e particularista das elites brasileiras também está presente na obra de Florestan Fernandes, para quem a estrutura antiga e a concentração de renda nunca foram superadas, dado que a elite agrícola e latifundiária seria o embrião da burguesia industrial, que parte dela teria se “aburguesado”, criando uma revolução conservadora, ou seja, o Estado apenas aparentemente se moderniza, mas mantém a velha estrutura que perpetua as mesmas classes no poder e seu controle do Estado. Trata-se do peso do passado que nunca foi superado.

Não é à toa, como aponta Ruy Mauro Marini, de que nunca se realizou uma reforma agrária no país e a elite latifundiária nunca foi efetivamente contestada por nenhum governo, seja ditatorial ou democrático⁴. Concorde-se também com o referido autor de que o desenvolvimento industrial brasileiro não foi partilhado com benefícios para toda a população, sendo uma de suas principais características a intensiva exploração dos trabalhadores, com baixos salários e severo controle por parte do Estado.

No mesmo sentido Marcelo Dias Carcanholo afirma que a superexploração do trabalhador é um desdobramento esperado do capitalismo, sobretudo em países dependentes, que seriam subdesenvolvidos como uma lógica própria do capitalismo global. No entanto, é importante destacar que muitos países tidos como desenvolvidos na atualidade, como Coreia do Sul e Japão, sem mencionar o evidente protagonismo global da China, conseguiram superar muitos aspectos do subdesenvolvimento e dependência, mas como tal não ocorreu no Brasil.

⁴ Maior desenvolvimento do pensamento do autor encontra no item 3.2.1 do próximo capítulo.

A dependência e o subdesenvolvimento de alguns países podem ser consequências lógicas do sistema capitalista globalizado, no entanto, claramente também decorrem de uma decisão política e do comportamento das elites dirigentes de um país, que no caso do Brasil jamais almejaram um desenvolvimento que contemplasse o coletivo, mas tão somente, o atendimento de interesses bastante particularizados.

Assim, entende-se que a situação de dependência e subdesenvolvimento brasileiro decorrem de ambos os fatores: atuação e opção política das elites dirigentes e também como um desdobramento esperado para um país periférico no sistema capitalista global.

Outra questão a ser considerada, que une pensamentos bastante distintos como de Celso Furtado e Eugenio Gudín, é a questão do totalmente insatisfatório investimento brasileiro em capital humano, na qualificação e na pesquisa científica, sem a qual um país jamais poderia alcançar a vanguarda tecnológica.

A situação de dependência brasileira é muito evidenciada neste aspecto, no sentido de apenas reproduzir e acompanhar os fatores de produção dos países desenvolvidos e obter um produto nacional o mais similar possível daqueles presentes nos mercados dos países centrais, por meio da política de substituição das importações. Nenhum governo deu a devida atenção a inovação tecnológica e o investimento em pesquisa para que o produto nacional pudesse superar os produtos estrangeiros e, sobretudo, criar produtos inovadores e lançá-los no mercado. A política de substituição de importações baseada meramente na proteção da indústria nacional, apenas como reprodutora da tecnologia importada, foi incapaz de criar uma indústria nacional verdadeiramente autônoma e com capacidade de inovação.

A realidade contemporânea sobre este tema permanece inalterada, evidenciando o fato de que o parco investimento em educação e pesquisa também é uma decisão política, uma vez que a emancipação da população como um todo não é de interesse das elites dirigentes, que não tem nenhuma intenção de compartilhar o poder que exercem. A dependência da trajetória em se negligenciar a educação e a pesquisa científica, mantendo a população sobre relativo controle, clarifica-se ante o fato de que nunca houve no Brasil, como bem destacou Florestan Fernandes, uma revolução transformadora perpetrada pelas camadas populares. A estrutura social e política do passado arcaico se mantém sob uma roupagem modernizante.

Ainda, no que tange a posição liberal de Eugenio Gudín, que contrasta com a maioria dos teóricos do período, não se concorda com a posição de que as questões geográficas e populacionais sejam tão relevantes quanto a decisão de se industrializar ou não. Não se conhece nenhum exemplo de país que tenha alcançado altos índices de desenvolvimento e autonomia valendo-se apenas da concepção de vantagens comparativas, como priorizar fortemente o setor primário em detrimento dos demais.

Se fosse dada prioridade ao desenvolvimento agrícola neste período, inclusive sem uma reforma agrária, a estrutura de poder arcaica do período colonial teria se reproduzido com ainda maior intensidade, tornando a população do país ainda mais engendrada das garras de uma elite que nunca teve um projeto de desenvolvimento nacional, mas tão somente, de enriquecimento próprio, de toda estrutura produtiva alinhada ao atendimento dos interesses dos grandes produtores rurais.

A atividade agroexportadora depende sobretudo do mercado externo para a acumulação de capital, sendo o mercado interno algo bastante secundário. Se no Brasil nunca se tivesse dado atenção ao desenvolvimento do mercado interno, a industrialização e a diversificação da produção e do trabalho, certamente, o subdesenvolvimento e a exploração da população alcançaria níveis alarmantes.

Inclusive repudia-se a posição de Gudín ao afirmar que a industrialização seria indicada, principalmente, para países superpopulosos, como o Egito ou a Índia, dado que, nessas condições, a mão de obra poderia ser obtida quase de graça, sendo uma grande vantagem comparativa em relação aos países que não detém desse “recurso”. Esta argumentação evidencia a posição liberal de que a política de desenvolvimento de um país restringe-se a garantir a acumulação de capital por parte de uma pequena elite, desdenhando de qualquer projeto de desenvolvimento inclusivo e com distribuição de renda.

Diante destas considerações, conclui-se que a formação de um Estado de bem-estar com características corporativas, cuja proteção social alcança apenas parte da população, que de alguma forma atuava na cadeia produtiva para garantir a acumulação de capital por parte da elite, são características do Estado brasileiro no período abordado.

Evidencia-se, assim, um projeto de desenvolvimento nacional enviesado, que embora tenha modernizado e transformado o país, passando de predominantemente agrário para um país urbano e industrial, foi incapaz de superar a situação de

dependência e subdesenvolvimento, mantendo-se a estrutura social de desigualdade e dominação.

3 ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL, INDUSTRIALIZAÇÃO E ABORDAGEM HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O presente capítulo tem como escopo descrever os principais aspectos históricos do desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social no Brasil, tendo a Previdência Social como o seu principal eixo de proteção social. Busca-se correlacionar os fatores teóricos que alicerçaram a política de desenvolvimento, o processo de industrialização e a expansão da Previdência Social. Objetiva-se demonstrar que todos estes fatores estão interligados e compõem um modelo de Estado.

O período objeto de análise se concentra entre a década de 1930 até a década de 1980, tendo como marco final a promulgação da Constituição de 1988. É neste período que o processo de industrialização do Brasil avançou significativamente, com o correspondente crescimento do assalariamento. A razão de tal escolha remete a hipótese de que a demanda, o surgimento e a expansão da proteção previdenciária se deram, em grande parte, da relação existente entre industrialização e assalariamento. O argumento histórico é importante para a compreensão do tempo presente, pois evidencia esta relação.

Esta hipótese remete a concepção de que a decisão política tomada de industrializar o país foi acompanhada da adoção de um modelo de desenvolvimento econômico compatível com tal decisão e que, sendo assim, a expansão e valorização da proteção previdenciária foi uma consequência necessária para viabilizar tal modelo.

Enquanto a Previdência Social foi um instrumento do modelo de desenvolvimento econômico e atendeu aos interesses políticos e do capital, a sua expansão em direção a universalização, que embora tenha encontrado inúmeras barreiras, não encontrou os obstáculos que comumente se observa desde a promulgação da Constituição de 1988 até a atualidade, como a recente reforma perpetrada em 2019 e a retórica do ajuste fiscal.

Sobre a relação entre Previdência Social e desenvolvimento econômico, Nicolás Dvoskin (2020, p. 41-42), tomando como exemplo o contexto argentino, afirma que a Previdência Social não pode ser pensada de forma independente do modelo de desenvolvimento econômico e social adotado. Conforme muda a política de governo e o modelo de desenvolvimento adotado, nem sempre o sistema de previdência

mantém sua harmonia e compatibilidade com a nova perspectiva. Logo, em muitos casos a Previdência Social estabelecida poderá representar um obstáculo ao modelo de desenvolvimento econômico que se pretende adotar ou aperfeiçoar e, assim; sua reforma ou transformação poderá ser considerada ou alçada como elemento chave para o sucesso do desenvolvimento econômico.

Portanto, este capítulo conta com breves apontamentos históricos do surgimento do Estado de Bem-Estar Social no Brasil, com a criação e desenvolvimento da Previdência Social, correlacionando-a com o modelo de desenvolvimento econômico e social adotado pelo Estado. Embora se faça menções a eventos anteriores, o período focado é de 1930, quando se iniciou o governo de Getúlio Vargas e a política de fomento a industrialização do Brasil e o alargamento do assalariamento, até 1988, data da promulgação da atual Constituição, que trouxe um novo sistema de Previdência Social. O período posterior a promulgação da Constituição é abordado nos capítulos seguintes.

Este retorno da abordagem ao século XX é necessário para a compreensão da correlação entre desenvolvimento, previdência e a necessidade de industrialização e expansão do assalariamento.

3.1 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL – MODELO DE SEGURO SOCIAL

O Estado de Bem-Estar Social, que surgiu na Europa, tem como principal base de sustentação o sistema de Seguridade Social. Seu surgimento, que coincide com a continuidade do processo da revolução industrial no século XX, está intimamente ligado com o desenvolvimento da sociedade industrial e a necessidade da expansão do trabalho assalariado. Se antes grande parte dos trabalhadores nas sociedades agrícolas tinham suporte e proteção em suas famílias e nas comunidades locais, nas sociedades industriais, com ampla migração para as cidades, este suporte deixou de existir, e somente o salário não era o bastante para substituir essa rede de proteção. As políticas sociais implementadas para instituir um sistema de Seguridade Social surgiram justamente para garantir um novo sistema de proteção adaptado a sociedade industrial, ou seja; para garantir um amplo e contínuo acesso de trabalhadores nas novas funções na indústria, fornecendo aos empregadores mão de obra estável, fiel e de qualidade (PALIER, 2010, p. 8).

Não se pode deixar de lado que a criação dos sistemas de Seguridade Social também tem ligação direta com o objetivo de controle da classe trabalhadora e de diminuir tensões e tendências revolucionárias. A revolução industrial levou a expansão dos empreendimentos industriais, porém não tardou a aflorarem crises, como na Alemanha, considerada o berço da moderna Seguridade Social, em que a baixa qualidade dos produtos e a instabilidade da produção levou a quedas nas vendas, perdas salariais e demissões em massa, da qual decorreu também ao fomento de tendências revolucionárias entre os trabalhadores (RUIZ MORENO, 2009, p. 64).

Otto Von Bismarck, considerado o “pai dos seguros sociais”, instituiu um sistema de proteção social na Alemanha a partir de 1891 prevendo uma série de direitos positivados para a classe trabalhadora, que englobava medidas como a criação de seguros contra enfermidades, acidentes de trabalho, velhice e invalidez. Destaque-se, no entanto, que por mais humanitário que seja a previsão e aplicação de tais direitos sociais, Bismarck deixou muito claro também o seu objetivo de controle da classe trabalhadora, quando afirmou que “por mais caro que pareça a Seguridade Social, seu custo é muito menor do que os custos de uma revolução” (RUIZ MORENO, 2009, p.64-65).

A era de ouro do Estado de Bem Estar Social, que vai de aproximadamente 1945 a 1975, teve seu crescimento econômico intimamente atrelado aos sistemas de Seguridade Social, ao modo de produção fordista⁵ e a adoção de políticas keynesianas⁶. Sobretudo após a segunda guerra mundial, os sistemas de Seguridade Social estiveram muito relacionados a sustentação de um crescimento econômico constante e à expansão da indústria, uma vez que além de fomentarem a criação de empregos nas mais diversas áreas com o aumento da complexidade da produção, também garantiram uma capacidade de consumo robusta, fortalecendo o mercado interno. O consumo de bens e serviços também era garantido àqueles que perdiam a capacidade de trabalho, seja pela idade avançada, ou por qualquer outra condição

⁵ [...] o fordismo se baseia na produção em massa de produtos homogêneos, utilizando a tecnologia rígida da linha de montagem, com máquinas especializadas e rotinas de trabalho padronizadas (tayloristas). Consegue-se uma maior produtividade através das economias de escala, assim como da desqualificação, intensificação e homogeneização do trabalho. Isto dá origem ao trabalhador de massa, organizado em sindicatos burocráticos que negociam salários uniformes que crescem em proporção aos aumentos na produtividade. Os padrões de consumo homogêneos refletem a homogeneização da produção e fornecem um mercado para os bens de consumo padronizados, enquanto os salários mais altos oferecem uma demanda crescente para fazer face à oferta crescente (CLARKE, 1991, p. 119).

⁶ Ainda antes da primeira metade do século passado, John Maynard Keynes (2012, p. 342-343) afirmava que o grande defeito da sociedade era sua incapacidade de proporcionar o pleno emprego, além da arbitrária e não equitativa repartição da riqueza e dos rendimentos.

como doença, acidentes e invalidez, por meio dos benefícios sociais e serviços públicos fornecidos. Assim, esta rede de proteção e segurança para os trabalhadores tinha profunda relação com o modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado (PALIER, 2010, p. 8-9).

Conforme os diferentes sistemas de Seguridade Social foram adotados por diversos países, muitos autores buscaram determinar uma espécie de classificação ou tipologia de regimes de bem-estar social. Celia Lessa Kerstenetzky (2012, p. 95) afirma que esta discussão ganhou impulso com as obras de Wilensky e Lebeaux (1958, 1965) e de Richard Titmuss (1968, 1974). Wilensky e Lebeaux propuseram uma divisão dos regimes de bem-estar em dois: um residual e outro institucional. O modelo residual se caracterizaria por uma prestação reduzida de gastos e políticas sociais. O objetivo seria agir apenas quando a família ou o mercado de trabalho não fossem capazes de atender as necessidades básicas dos indivíduos, sendo assim uma prestação de serviço meramente complementar. Já no modelo institucional, o Estado de bem-estar atuaria de forma muito mais evidente e intervencionista, com políticas sociais universalizantes, atuando como sustentação da sociedade industrial.

Já Richard Titmuss elaborou ainda mais esta classificação e propôs uma divisão em três tipos de modelos de bem-estar: residual, industrial e institucional. No modelo residual, assim como antes proposto, mercado e família são as instâncias que normalmente devem atender as necessidades dos indivíduos, assim; apenas de forma subsidiária, quando estas instâncias falham, é que o Estado agiria para promover o atendimento das necessidades individuais básicas. Os Estados Unidos são citados como exemplo deste modelo. O modelo industrial, por sua vez, o mérito e o desempenho individual, no trabalho e em termos de produtividade, são as principais fontes para o fornecimento do bem-estar. O Estado agiria apenas no atendimento das necessidades básicas de forma coadjuvante ao mercado, que beneficia e recompensa os indivíduos com melhor desempenho. Por fim, no modelo institucional, são as instituições promovidas pelo Estado que seriam as principais responsáveis pelos serviços de bem-estar, os quais teriam característica universalizante, com uma redistribuição progressiva que visaria atender as necessidades sociais (KERSTENETZKY, 2012, p. 95-96).

Apesar de existirem muitas outras classificações, a que mais ganhou destaque e tem sido citada pela literatura é a tipologia desenvolvida por Gøsta Esping-Andersen, originalmente apresentada na obra *"The Three worlds os welfare*

capitalism” em 1990 e que, posteriormente, foi reformulada em 1999, por meio de obra *“The social foundations of post-industrial societies”*. Esta reformulação deveu-se as críticas, sobretudo feministas, que o autor recebeu por não ter dada a devida atenção às questões de gênero na sua tipologia proposta, notadamente em relação ao ingresso em massa das mulheres no mercado de trabalho e as consequências deste fenômeno (KERSTENETZKY, 2012, p. 96, 98-99). Na sequência, com base nas citadas obras de Esping-Andersen, buscar-se-á apresentar um breve resumo da tipologia proposta.

Esping-Andersen (2000, p. 102-103) procurou estabelecer uma tipologia de regimes de bem-estar social referente ao modo como se reparte a produção de bem-estar entre o Estado, o mercado e as famílias. O autor alerta que esta tipologia reflete as condições sociais e econômicas existentes à época em que os regimes de bem-estar foram se estabelecendo, condições estas que hoje são diferentes, revelando desajustes destes regimes para com a nova realidade que se impõe. O autor divide a tipologia em três regimes: liberal, conservador e social-democrata⁷.

O regime de bem-estar liberal teve forte influência da política econômica do Reino Unido ao longo do século XIX, a qual se caracterizava por uma menor elegibilidade de quais direitos sociais as pessoas podem acessar e de autossuficiência. O mercado tinha o papel de protagonista e principal meio para o acesso a serviços de bem-estar. Na forma atual, nestes regimes, há uma busca constante por minimizar o papel do Estado, individualizar cada vez mais os riscos e incentivar soluções que sejam implementadas pelo mercado. Para o autor, há diferenças entre os países que seguem as diretrizes deste regime, sobretudo na medida do tamanho da influência dos movimentos socialistas e de trabalhadores. Assim, as políticas sociais seriam mais abrangentes na Inglaterra e na Austrália, onde o movimento operário teve forte atuação, do que nos EUA, por exemplo, onde esta atuação foi bem mais modesta (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 103).

A forte característica destes regimes é que eles são residuais, ou seja, há uma série de critérios, condições e classificações para definir quem poderá receber auxílio

⁷ O autor também esclarece que esta tipologia é baseada na economia dos países europeus, cujos Estados de bem-estar encontraram seu ponto alto e maturidade nas décadas de 1970 e 1980. Esclarece também que outros autores trazem outras tipologias, discorrendo sobre algumas delas. Optou-se por mencionar apenas esta tipologia com três divisões, pois se acredita que refletem de modo geral as inclinações de cada regime, concordando, no entanto, que cada Estado possui muitas particularidades próprias, sendo difícil o enquadramento pleno em uma única tipologia.

da assistência social, buscando-se amenizar ou afastar somente aqueles riscos que sejam considerados inaceitáveis. Logo, a assistência social é baseada na análise da necessidade e não como um direito social e de cidadania positivado e garantido. A política de assistência social também é combinada com políticas de deduções fiscais, como a adoção do imposto de renda negativo nos EUA⁸, o qual gradualmente se espalha para outros países como Austrália, Canadá e Inglaterra. (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 104).

Portanto, os benefícios são focados nos indivíduos com baixa renda e são constituídos de forma que o indivíduo não opte pelo benefício ao invés do trabalho. Normalmente, tais benefícios são acompanhados de um estigma, por serem modestos. Ao mesmo tempo, o Estado incentiva passivamente o mercado garantindo apenas o mínimo, mas ativamente fomenta a criação de planos de previdência privada. Neste regime, a consequência é a criação de estratificações sociais, em que os pobres acabam iguados como objetos das políticas de bem-estar e entre os que possuem melhor renda. Há entre eles diferenças decorrentes de acessarem as políticas de bem-estar via mercado. Há um dualismo político e de classe entre os que recebem benefícios sociais do Estado e entre aqueles que acessam estes bens pelo mercado privado (ESPING-ANDERSEN, 1998, p. 26-27).

Ao longo deste trabalho ver-se-á que muitos dos postulados do Estado de bem-estar liberal ganham cada vez mais importância e relevância na política nacional,

⁸ O autor esclarece que o imposto de renda negativo foi proposto, primeiramente, por Milton Friedman. Nesta proposta, explicava Friedman (2014, p. 195), à época, que quem auferia renda tributável acima do limite de isenção e depois da dedução pagava imposto de renda. Logo, quem auferisse renda aquém do limite de isenção, depois de aplicada as deduções, teria direito ao imposto de renda negativo e receberia um subsídio. Quanto mais deduções, maior o subsídio. Desta forma poderia ser estabelecido um piso líquido de renda para todos com o subsídio, o que dependeria da capacidade contributiva da sociedade. O autor arremata então que essa política fiscal seria muito mais eficaz do que as políticas de bem-estar: "Alguns cálculos simples também sugerem que esta proposta seria muito menos onerosa em dinheiro, para não falar no grau de intervenção governamental, que o atual conjunto de medidas de bem-estar social. Alternativamente, esses cálculos podem ser interpretados como demonstração de como são perdulárias as medidas vigentes de mitigação da pobreza, na condição de iniciativas para ajudar os pobres" (FRIEDMAN, 2014, p. 196). O autor também aponta quais seriam as desvantagens dessa política fiscal para auxílio dos necessitados, evidenciando, em nossa opinião, o estigma imposto sobre quem é beneficiário da assistência social e forte apelo individualista: "A principal desvantagem da proposta do imposto de renda negativo são suas implicações políticas, ao sugerir um sistema de tributar alguns para subsidiar outros, que, supostamente, teriam o direito de voto. Sempre há o perigo de que, em vez de esquema no qual a grande maioria se dispõe a pagar tributos para ajudar a minoria desafortunada, seria arranjo em que a maioria impõe tributos em benefício próprio a uma minoria relutante. Por tornar o processo explícito, o perigo dessa proposta talvez seja maior que o de outras medidas. Não vejo solução para essa proposta, a não ser confiar na prudência e no bom senso do eleitorado" (FRIEDMAN, 2014, p. 197).

afetando o regime de bem-estar preconizado no texto originário da Constituição Federal de 1988.

Na sequência, Esping-Andersen traz os elementos do regime de bem-estar social-democrata, o qual está presente, sobretudo, nos países nórdicos ou escandinavos, como Noruega, Suécia, Finlândia e Dinamarca. São características deste regime a cobertura global dos riscos, universalismo de serviços, igualitarismo e altos níveis de subsídios para a população (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 106-107).

Frise-se que não é exatamente o universalismo a principal característica que distingue o regime social-democrata dos demais. Embora seja uma diretriz, os serviços previdenciários e de saúde destes países não seriam exatamente mais universais do que aqueles existentes em países como a Inglaterra e a Holanda. O que diferencia e é a pedra angular deste regime é que estes e outros serviços são direitos positivados de todos os indivíduos e fazem parte da própria concepção de cidadania. Na Inglaterra e na Holanda, por exemplo, a Previdência Social é garantida com base no montante da contribuição recolhida e a assistência social opera apenas em caso de última necessidade, conforme os critérios elegíveis para determinar quem está apto a obter seus benefícios (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 108).

Outro aspecto importante que singulariza o regime social-democrata é a desmercantilização dos serviços de bem-estar, num verdadeiro esforço de diminuir o quanto possível for que eles sejam dependentes e fornecidos via mercado. Os níveis de recomposição e transferência de renda são os mais altos do mundo, resultando em diversos serviços públicos e universais, com destaque para o sistema previdenciário. Trata-se de uma fusão do universalismo com a generosidade e a socialização global dos riscos (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 109).

A partir da década de 1960 os Estados nórdicos converteram-se em verdadeiros “Estados de Serviços”, com amplos programas de assistência as famílias, aos jovens e idosos e, sobretudo, de programas de sustentação e apoio para que as mulheres pudessem ingressar no mercado de trabalho. Logo, o igualitarismo, também diretriz deste regime, significa que tanto pobres como ricos são titulares dos mesmos direitos e acessam os mesmos benefícios, indistintamente (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 109). Ressalta-se, porém, que o fornecimento de tantos serviços a toda a população tem a contrapartida de uma elevada carga tributária (ESPING-ANDERSEN, 1998, p. 28).

O autor alerta, no entanto, que os países que adotam este regime vêm sofrendo certo decréscimo no fornecimento de serviços de bem-estar, como por exemplo, a redução do valor e do tempo do seguro desemprego e introduzindo elementos de elegibilidade para o acesso a certos benefícios, inclusive de natureza previdenciária, o que abala a concepção de socialização dos riscos e do universalismo (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 110-111).

Por fim, no regime de bem-estar conservador, mais presente na Europa continental (tendo como exemplos, Alemanha, Itália e França) teve forte influência da política social da igreja católica, com destaque para a encíclica *Rerum Novarum* do Papa Leão XIII de 1891⁹ ou então no corporativismo tradicional. A principal característica deste regime é um amálgama entre o familismo ou defesa da família tradicional e a divisão social em classes e status. Boa parte dos países que adotam este regime realizaram reformas da Seguridade Social com inspiração no sistema de Bismarck implementado na então Alemanha imperial, cuja característica era corporativista, sem relação com o igualitarismo (ESPING-ANDERSEN, 2000, p.111-112).

Neste regime comumente se encontram uma grande diversidade de planos previdenciários segmentados por carreiras de trabalho, imprimindo um aspecto de ampla desigualdade em que os trabalhadores de certas carreiras possuem maior e melhor proteção previdenciária do que outros. Servidores públicos normalmente gozam de regimes próprios de previdência, significativamente mais generosos do que dos trabalhadores da iniciativa privada. É comum que na assistência social aos mais pobres seja relegado papel bastante relevante para instituições e iniciativas filantrópicas ou de caridade privadas, não cabendo ao Estado a função de principal ator das políticas públicas (ESPING-ANDERSEN, 2000, p.112-113). É também marca deste regime a negligência em relação a criação de políticas redistributivas para amenizar as diferenças de status entre os indivíduos (ESPING-ANDERSEN, 1998, p.27).

No que tange ao aspecto do familismo ou da defesa da família tradicional em relação ao sistema de proteção social, nestes regimes, é comum que esta seja centrada na proteção ao homem trabalhador, chefe e mantenedor da família. A família,

⁹ Nesta Encíclica a Igreja busca conciliar o antagonismo de classe entre burgueses e proletariados e justificar a existência das desigualdades sociais, segundo uma visão cristã, trazendo critérios de justiça social.

por sua vez, é vista como a principal responsável pelo bem-estar dos seus membros. Quanto mais familista for o Estado, maior é a propensão de uma prestação de serviços de saúde e de assistência familiar débil ou meramente subsidiária. Da mesma forma, famílias consideradas “atípicas”, como aquelas chefiadas por mulheres, sem a presença masculina, tendem a ter uma proteção residual. Assim, normalmente menor familização, maior oferta de serviços públicos (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 113-114).

Em relação a assistência social, o que diferencia o regime liberal do conservador é que no primeiro, o Estado atua somente quando considera um risco social como inaceitável, quando o mercado é incapaz ou não tem alcance sobre dada situação. No segundo, no entanto, o Estado atua quando se observa um fracasso na proteção social familiar. Apesar disso, os dois regimes são semelhantes ante ao fato de que a assistência social não constitui, exatamente, num direito social positivado de aplicação universal. Na questão do emprego, a proteção é mais robusta para quem já possui vínculo empregatício e é homem mantenedor do lar. Para as mulheres há verdadeiro desincentivo ao trabalho e o fomento a aposentadoria antecipada. O papel da mulher, nestes regimes, é inclinado ao serviço doméstico e na atuação do apoio familiar (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 114).

Por fim, Esping-Andersen (2000, p. 116-117) alerta que a tipologia por ele defendida se refere a um momento exato no tempo e que estão suscetíveis a diversas transformações, além de serem tipologias ideais. A realidade de fato em cada país certamente é ambígua e pode não se encaixar exatamente em cada regime proposto. Mais tipologias ou subdivisões das propostas certamente são possíveis e permitem aproximar mais da realidade institucional de cada país.

O escopo deste trabalho não é a discussão sobre as tipologias de regimes de bem-estar social, embora se utilize destes tipos ideais para buscar explicar como se deram as tentativas de instituição de um Estado de bem-estar no Brasil e quais características o aproximam de cada modelo, deixando claro, de antemão, que o Estado brasileiro não se encaixa exatamente em nenhuma das tipologias propostas, tendo características híbridas.¹⁰

¹⁰ Para uma análise pormenorizada sobre tipologias de regimes de bem-estar, sugere-se o seguinte artigo: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 46, p. 38-71, 1998. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-anteriores/bib-46/489-uma-genealogia-das-teorias-e-modelos-do-estado-de-bem-estar-social/file>

Seja como for, entre as décadas de 1980 e 1990, profundas mudanças sociais, políticas e econômicas afetaram o mundo todo e os sistemas de Seguridade Social, sobretudo os de tipologia social-democrata. Estes regimes, que fornecem benefícios de proteção social de cunho universal e garantidos pelo direito positivo, passaram a ser objeto de questionamento e de constantes reformas. Progressivamente, várias economias nacionais de todo o globo entraram em um processo de abertura que desestabilizou as sociedades industriais tradicionais, terminando-se assim certa convergência que antes existia entre política econômica e política social (PALIER, 2010, p.10).

A globalização econômica, o intenso intercâmbio de mercadorias e capitais e o processo de financeirização acabaram por deslocar muitas indústrias que empregavam em massa para outros países, em que os custos trabalhistas são menores e a mão de obra é menos qualificada, sobretudo para o leste asiático. Assim, muitos países que antes eram chamados industrializados transformaram-se em nações pós-industriais, focadas em inovação tecnológica, no fomento ao emprego de alta qualificação e no enorme crescimento do setor de serviços, especialmente aqueles prestados às pessoas. Diante disso, os antigos sistemas de proteção social concebidos para uma sociedade industrial mostram-se cada vez menos compatíveis com a nova realidade (PALIER, 2010, p.10).

Esta transformação será melhor abordada posteriormente neste trabalho, demonstrando-se também que no caso brasileiro há muitas particularidades a serem consideradas. Embora existam convergências com os países centrais, o desenvolvimento de um regime de bem-estar social ocorreu de forma e em etapas diferentes, como se verá na sequência até a década de 1980. Alerta-se, porém, que a abertura econômica perpetuada na década de 1990 contrastou com a adoção de uma nova Constituição com um texto que prevê a ampliação da proteção social e da previdência, revelando uma contradição e oposição entre o direito constitucionalmente positivado e a política econômica adotada pelo Estado.

3.2 ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL: A CRIAÇÃO E EXPANSÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (1930-1980) – EIXO DA PROTEÇÃO SOCIAL

As tentativas de implementação do Estado de Bem-Estar Social no Brasil se deram de forma lenta e bastante gradual. As primeiras iniciativas de proteção social

ocorreram no final do século XIX e eram destinadas a servidores públicos, civis e militares e aos poucos foram estendidas aos trabalhadores da indústria e do comércio na primeira metade do século XX. O modelo de proteção social tinha caráter corporativo, ou seja, estava associado à participação no mercado de trabalho. A assistência médica era financiada ou gerida por trabalhadores e empregadores de cada empresa, conforme a Lei Eloy Chaves de 1923. Posteriormente, 10 anos depois, a gestão, organização e financiamento passou a contar também com a participação do Estado (KERSTENETZKY, 2012, p. 177).

Registre-se, no entanto, que somente se pode falar de uma construção de Estado de bem-estar no Brasil, de fato, após 1930. Essa construção, com contornos corporativistas, teve caráter bastante conservador e o exercício do poder era orientado no sentido de estabelecer uma sociedade harmonizada cujo bem comum encontrava-se na figura do Estado. Desta forma, fundamentado no autoritarismo, o Estado promovia a coordenação e ao mesmo tempo a repressão de trabalhadores e buscava afastar a concepção de contrariedade entre as classes. O Estado coordenava a constituição dos trabalhadores assalariados facilitando a migração de trabalhadores rurais para os meios urbanos, visando estabelecer uma força de trabalho industrial no Brasil (MEDEIROS, 2001, p. 9-10).

Portanto, pode-se afirmar que o estabelecimento de um regime de bem-estar social no Brasil esteve diretamente atrelado a tentativa de se fazer avançar a industrialização no país. A regulamentação da força de trabalho e os esquemas de proteção social previdenciária alcançavam apenas uma pequena parte da população, sobretudo, os trabalhadores empregados na indústria. Conforme os estabelecimentos industriais foram se expandindo e a produção foi se tornando mais complexa, novos grupos sociais foram paulatinamente sendo incluídos no sistema de proteção social (MEDEIROS, 2001, p. 12).

No mesmo sentido, Alejandro H. Del Valle (2010, p. 63) argumenta que a extensão da proteção social nos países da América Latina, inclusive no Brasil, tem uma ligação direta com a política de substituição das importações e o fomento a industrialização, muito embora, o regime de bem-estar que caracteriza o Brasil seria o de um regime dual, em que a proteção social alcança somente uma parte da população, deixando grandes camadas populacionais sem proteção. Mesmo entre a população alcançada pelos benefícios, eles variam muito entre si e em suas condições

de acesso, gerando forte estratificação social. Esta visão é também compartilhada por Juliana Martínez Franzoni, (2005, p. 22).

Assim, operou-se no Brasil verdadeira orientação seletiva no projeto de desenvolvimento do Estado, a qual teve como protagonistas deste projeto público os trabalhadores industriais, os trabalhadores urbanos e os funcionários públicos. As políticas públicas, notadamente a Previdência Social, foram instrumentos para se desenvolver a indústria e os objetivos políticos de modernização do Estado, mas não tiveram ativada a sua função usualmente precípua, que é a de promover a integração social (KERSTENETZKY, 2012, p. 42).

O Estado desenvolvimentista brasileiro, entre os anos 1930 a 1980, objetivou atender preferencialmente aos interesses de grandes produtores rurais e os negócios urbanos e industriais, excluindo-se grande parte da população de um projeto de país. Este modelo de desenvolvimento permitiu apenas uma incorporação social limitada aos benefícios do crescimento econômico (KERSTENETZKY, 2012, p. 43).

Destarte, conclui Celia Lessa Kerstenetzky (2012, p. 181) que o Estado de bem-estar social no Brasil passou por três ondas de inovação institucional e expansão dos direitos sociais no Brasil, a saber:

Os anos de *bem-estar corporativo*, entre 1930 e 1964, nos quais se desenharam e implementaram as legislações trabalhistas e previdenciárias, fase que se estende de modo principalmente inercial e incremental entre 1946 e 1964; o período de *universalismo básico*, compreendido entre 1964 e 1984, quando se unificou e estendeu, de modo diferenciado, a cobertura previdenciária para estratos sociais tradicionalmente excluídos e se criou um segmento privado simultaneamente a um público na saúde, este último voltado para os não cobertos pelos segmentos contributivo e privado; e o período pós-1988, com a institucionalização da assistência social, a fixação de um mínimo social, a extensão da cobertura previdenciária não contributiva, a criação do Sistema Único de Saúde e, mais recentemente, a política de valorização do salário-mínimo, renunciando não sem percalços um *universalismo estendido*.¹¹

Portanto, para a autora, no Brasil ainda não existiria um verdadeiro universalismo redistributivo, mas sim, um “universalismo estendido”, uma vez que o Estado de Bem-Estar nacional é maculado pela regressividade da tributação e pelo fato do financiamento do gasto social não ter atenção suficiente e ser negligenciado o seu efeito sobre a distribuição final da renda.

¹¹ Destaque-se que a referida obra data do ano de 2012. Logo, esta análise não contempla as recentes políticas e inclinações neoliberais implementadas durante os governos Temer e Bolsonaro, tendo como exemplo as reformas trabalhistas e da previdência, a instituição do “teto de gastos”, que indicam uma inclinação em direção a um regime de bem-estar liberal.

Como bem alertou Esping-Andersen de que as tipologias que propôs eram apenas ideais, o caso brasileiro não se enquadra perfeitamente em nenhum dos regimes de bem-estar descritos pelo autor, no entanto, é possível verificar características híbridas entre os regimes, como observado acima. Na sequência, tratar-se-á em linhas gerais como se deu a teorização do projeto de desenvolvimento do Estado brasileiro, bem como do processo de industrialização que se consolidou por volta da década de 1980.

3.2.1 Início do processo de industrialização do Brasil e expansão da cobertura previdenciária

Como forma de vencer a barreira do subdesenvolvimento e da dependência dos países centrais, como discutido anteriormente, é importante a análise de como se deu o processo de industrialização do Brasil e como a Previdência Social foi articulada e expandida como base de sustentação de um Estado de bem estar atrelado a este processo.

Luiz Carlos Bresser Pereira (2016, p. 111) define a revolução industrial como uma etapa da revolução capitalista, em que ocorre um contínuo aumento da produtividade, com uma mão de obra cada vez mais sofisticada empregada na produção. A transferência da mão de obra de setores com baixo valor adicionado *per capita* para setores com alto valor adicionado *per capita* ocorre em razão desta transferência envolver o domínio de tecnologias mais sofisticadas, cuja remuneração salarial é maior.

Assim, industrialização significa desenvolvimento, com ampla sofisticação produtiva. Em síntese a industrialização resulta em desenvolvimento econômico, que “é um processo de acumulação de capital com incorporação de progresso técnico que resulta em aumento de produtividade e em aumento dos salários ou do padrão de vida da população”¹² (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 113).

A quantidade de trabalho incorporada na produção, de trabalhadores e profissionais de diversas áreas como engenharia, publicidade, docência, etc., é maior

¹² Como alerta Marcio Pochmann (2016, p.103-104), “a atuação das elites, do conservadorismo político e a predominância de governos autoritários, impediram que reformas importantes fossem implementadas, como as reformas agrária, tributária e social. Em razão disso, apesar do forte processo de industrialização, no Brasil os benefícios acabaram concentrados na camada mais privilegiada da população”.

que na produção de trabalhadores não qualificados. Por isso, em setores mais sofisticados a taxa de salários é mais elevada o que também leva a conclusão de que a educação dos cidadãos é uma condição para o desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 114).

Florestan Fernandes (2008, p. 68) afirma que o surgimento do processo de industrialização no Brasil ocorreu de forma bastante lenta e relacionada a muitos fatores, porém, destaca-se que as origens remotas deste processo se encontram na desagregação da ordem social relacionadas ao regime de castas, ao latifúndio e ao trabalho escravo. Membros da sociedade mais ligados a uma concepção urbana de país e de mundo, embora também presos as concepções materiais das estruturas do poder, insurgiam-se contra os interesses e valores dos senhores rurais e atribuíam ao trabalho escravo como o principal fator das mazelas econômica, intelectual e política do Brasil.

Logo, a transição da economia mercantil baseada no trabalho escravo para uma economia capitalista exportadora, fundada no trabalho livre e assalariado, é um processo importante no crescimento das indústrias no Brasil. Apesar do país registrar algumas indústrias simples (fabricação de alimentos, artigos de vestuário, serrarias, etc.) durante o século XIX, foi no final deste período que a quantidade de indústrias cresceu, coincidindo com o aumento do acúmulo de capital oriundo da cafeicultura, sobretudo na região sudeste, dotada de infraestrutura logística, como portos, estradas e ferrovias para a exportação do café (POCHMANN, 2016, p. 73, 75).

O crescimento da indústria é conectado ao crescimento do assalariamento. Em 1889 o Brasil detinha 630 indústrias que empregavam 25 mil operários. Passados 30 anos, em 1920, existiam no Brasil em torno de 13,6 mil indústrias que empregavam 294 mil trabalhadores. Os estabelecimentos industriais cresceram 21,3 vezes nesse período ao passo que o número de trabalhadores aumentou 442,1%. O crescimento industrial, assim, decorreu de sua associação com o capital cafeeiro e também pelo aumento da demanda oriunda do mercado interno, o qual foi ampliado pelo crescimento do assalariamento (POCHMANN, 2016, p. 75-76).

Na sequência, no processo de industrialização do Brasil, durante o primeiro período do governo Vargas, houveram consistentes atos direcionados a modernização econômica, social e administrativa e a industrialização. As políticas sociais adotadas propiciaram um assalariamento em bases sustentáveis, condição essa indispensável para a expansão da indústria. Além de alguma redistribuição de

renda que beneficiou trabalhadores industriais, as elites agrárias e industriais obtiveram elevados ganhos ante o forte incentivo do Estado (KERSTENETZKY, 2012, p. 196).

Como afirmado antes, o desenvolvimento da Previdência Social no Brasil decorreu da necessidade do assalariamento da força de trabalho e da instalação e expansão de indústrias no país. No entanto, inicialmente, o alcance desta proteção restringiu-se a um número bastante reduzido de trabalhadores urbanos homens, com exclusão de informais, trabalhadores rurais e mulheres, que em grande parte se dedicavam aos serviços domésticos. O objetivo da concepção da previdência era a proteção dos trabalhadores urbanos, no intuito de desenvolver a economia por meio da industrialização e controlar o tensionamento entre empregados e empregadores. O objetivo não era combater a desigualdade social (COSTA, 2017, p. 157-159).

Embora existissem algumas poucas regras esparsas sobre seguro social no Brasil, foi a Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682 de 24 de janeiro 1923) considerada o marco inicial da Previdência Social no Brasil. Foi por meio desta lei que se criaram as caixas de aposentadorias e pensões (CAPs), inicialmente, abarcando empresas de estradas de ferro e, posteriormente, em 1926, os marítimos e na sequência diversa outras categorias (GENTIL, 2019a, p. 79).

O modelo de proteção social, no entanto, tinha caráter corporativo, ou seja, estava associado à participação no mercado de trabalho, cobrindo seguros por acidente de trabalho (KERSTENETZKY, 2012, p. 177). Com a Lei Eloy Chaves, os trabalhadores estavam vinculados a empresas privadas, em uma situação que se assemelha, atualmente, com as entidades fechadas de previdência complementar ou fundos de pensão (CASTRO; LAZZARI, 2010, p. 70).

Neste período é de se destacar os efeitos da grande depressão após a crise da quebra da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929. O preço do café despencou no mercado internacional e a capacidade de importação do Brasil foi significativamente reduzida. A consequência foi o estímulo a substituição das importações por meio da fabricação de produtos por indústrias nacionais. A economia que até então era pouco integrada passou a se interligar com interesses de produtores locais de diversas regiões e com a expansão do mercado interno. A economia que antes era voltada para a exportação passou a se concentrar mais internamente, com a nacionalização do mercado de trabalho e do consumo. Criaram-se, assim, as bases para a centralização política e unidade nacional (CARVALHO, 2018, p. 112).

Além do cenário favorável da crise de 1929 para o início de uma industrialização de substituição das importações, o Estado, de fato, apoiou a instalação da indústria tradicional de bens não duráveis, com forte investimento em infraestrutura no início dos anos 1930. No autoritário Estado Novo (1937-1945), porém, o Estado assume de fato a coordenação da industrialização por substituição das importações, por meio de uma estratégia desenvolvimentista¹³, além da modernização e profissionalização da administração pública, criando-se uma elite burocrática do serviço público, desvinculada da política partidária. Claramente tem-se um projeto de Estado para a nação. (KERSTENETZKY, 2012, p. 196).

Ressalta-se, porém, em que pese desde 1930 o capital industrial tenha cada vez mais ganhado força e importância na economia nacional, a industrialização tardia do Brasil, sobretudo até 1950, continuou também a depender da exportação de bens primários para financiar a importação de máquinas e equipamentos, ante a ausência do setor de bens de capital. Portanto, a transição para uma sociedade urbana e industrial não significou o rompimento com o velho setor agrário. Não se observou oposição dentro das classes dominantes (burguesia industrial versus aristocracia cafeeicultora), mas sim, uma interrelação entre elas (POCHMANN, 2016, p. 83-84).

Neste contexto de projeto de Estado, o período de 1930 a 1945 foi o de profícua introdução de uma legislação social, porém, num ambiente com pouca ou nenhuma participação política, com precários direitos civis. Apesar de grandes avanços na legislação social (trabalhista, sindical e previdenciária), a política social foi concebida como privilégio e não como direito, pois se fosse direito beneficiaria a todos indistintamente, no entanto, grande parte dos trabalhadores estava excluída do sistema. Os benefícios da legislação social abarcavam quem o governo queria favorecer, sobretudo, aos que se enquadrassem na estrutura corporativa sindical montada pelo Estado (CARVALHO, 2018, p. 114, 118-119).

Nesse sentido, a legislação trabalhista que se expandia, bem como a criação do Ministério do Trabalho, constituíram-se num processo para o controle e também

¹³ Segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira (2018, p. 70-71, 76), tanto o governo Vargas, como posteriormente os militares, apoiaram-se na teoria desenvolvimentista clássica, na qual uma palavra resume o projeto nacional: industrialização. Para o desenvolvimentismo clássico o desenvolvimento é o processo de acumulação de capital com incorporação de progresso técnico que aumenta a produtividade do trabalho e eleva o padrão de vida da população no longo prazo. Quando a participação da população ativa na população total é constante, o aumento da produtividade é igual ao aumento da renda ou PIB *per capita*.

repressão dos trabalhadores e ao mesmo tempo atendiam as necessidades para a industrialização (BARCELLOS, 1983, p. 22).

Promoveu-se assim, uma estratificação social em razão da organização do mercado em categorias profissionais, com estruturação interna e ganhos relativos no mercado de trabalho. O Estado autoritário, por outro lado, dificultou o surgimento de outras reivindicações que não tivessem relação com o risco do trabalho e seus critérios de elegibilidade, além de conter eficazmente a força política dos sindicatos. (KERSTENETZKY, 2012, p. 196-197).

Considerando este cenário, durante o governo Vargas iniciou-se, assim, um experimento de distribuição de direitos sociais baseado na estratificação social corporativista, em que os direitos eram reivindicados por categoria de trabalhadores urbanos e industriais. Passou-se a existir direta intervenção do Estado por meio de leis que regulamentavam as relações entre o capital e o trabalho, não mais vigorando a regulamentação exclusiva pelos contratos de trabalho individuais e pelo direito privado. Por meio de uma iniciativa autoritária, a atividade sindical contestatória e independente passou para colaborativa com o poder público, instituindo-se uma espécie de cidadania sindical (KERSTENETZKY, 2012, p. 177-179).

Na égide do Estado Novo, sob a Constituição imposta de 1937, este autoritarismo evidenciava-se na organização pelo Estado de empregados e empregadores num modelo corporativista. Ambos eram obrigados a filiar-se a um sindicato o qual era controlado pelo governo. A versão oficial da máquina de propaganda do Estado que supervisionaria as relações de trabalho era da cooperação entre patrões e empregados, rejeitando-se uma concepção de conflito social (CARVALHO, 2018, p. 113).

De acordo com Celia Lessa Kerstenetzky (2012, p. 178-180), de certa forma o projeto de Vargas para o Brasil se assemelhava ao período de Bismarck na Alemanha¹⁴, ou seja, a construção de um Estado forte e unificado comprometido com a industrialização, por meio da criação de pré-condições para possibilitar tal feito.

¹⁴ A capacidade do Brasil de incorporar os trabalhadores no sistema de proteção social foi muito diferente da Alemanha em razão da enorme diferença na estruturação no mercado de trabalho. Diferentemente da Alemanha, no Brasil a escravidão causou marcas profundas e jamais devidamente enfrentadas. Com a abolição da escravidão, o Estado não promoveu, absolutamente, nenhuma política voltada para auxiliar esta população libertada, a qual precisava sobreviver num momento em que o país iniciava um processo de modernização e aumento da complexidade de sua estrutura produtiva. Ao invés disso, o Estado promoveu a emigração europeia para suprir esta lacuna na mão de obra, sobretudo nas lavouras de café. Destarte, a população negra, rural e as mulheres foram excluídas da estruturação no novo mercado de trabalho (COSTA, 2006, p. 116).

Porém, enquanto a Alemanha teve um processo de expansão acelerada do Estado de Bem-Estar ao longo do século XX, no Brasil esse processo ocorreu de forma lenta. Ainda, o entrave deste modelo adotado é que não era universal, pois a proteção social estava vinculada aos riscos do trabalho assalariado e não alcançava os trabalhadores informais e trabalhadores rurais.

Wanderley Guilherme dos Santos (1979, p. 74-75), por sua vez, atribui ao governo de Vargas o surgimento de uma cidadania que chamou de regulada, descrevendo-a da seguinte forma:

Sugiro que o conceito-chave que permite entender a política econômico-social pós-30, assim como fazer a passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade, é o conceito de *cidadania*, implícito na prática política do governo revolucionário, e que tal conceito poderia ser descrito como o de *cidadania regulada*. Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas* e *definidas* em lei. A extensão da Cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. A implicação imediata deste ponto é clara: seriam pré-cidadãos todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte ativa do processo produtivo e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para efeito legal; assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores em igual condição, isto é, cujas ocupações não tenham sido reguladas por lei.

Assim, em 1932 foi instituída a Carteira de Trabalho, documento em que se fixava a profissão do trabalhador e possibilitava o exercício de todos os direitos trabalhistas. Em ritmo acelerado criaram-se legislações para regulamentar as mais diversas categorias profissionais e econômicas (SANTOS, 1979, p. 76).

A Constituição de 1934 não se limitava a trazer uma declaração de direitos individuais com cunho liberal, mas também uma proposta de direitos sociais com característica intervencionista. A previdência foi instituída prevendo contribuição paritária tripartite entre a União, empregadores e empregados. É de se destacar, no entanto, que a contribuição tripartite foi omitida na Constituição outorgada sob regime ditatorial em 1937, mas foi novamente prevista na Constituição de 1946 (GENTIL, 2019a, p. 79).

Destaque-se que a Constituição de 1937 foi determinante para a fixação de uma nova engenharia social, com a divisão da população economicamente ativa em regulamentados por categoria profissional e não-regulamentados. Somente aos primeiros era permitida a associação sindical, desde que, o sindicato fosse reconhecido pelo Estado, o que gerou um sistema de desigualdades decorrentes da política oficial de previdência (SANTOS, 1979, p. 76).

Diferentemente do modelo até então vigente da Lei Eloy Chaves em que cada empresa instituía seu fundo de pensão, ao longo da década de 1930, sob o governo de Getúlio Vargas, surgiram os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) que eram organizados por categoria econômica e não mais por entidade ou indústria (GENTIL, 2019a, p. 79). Por meio do Decreto nº 20.465 de 1º de outubro de 1931, procedeu a reformulação das caixas de aposentadorias e pensões (CAPs), o que permitiu, na sequência, a criação dos IAPs (BRASIL, 1931),

Assim, foram criados, por exemplo, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC) em 1934, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) em 1936 e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) em 1938, dentre vários outros. Nestes institutos, o regime de repartição era simples, com solidariedade intergeracional e de ativos e inativos e cobriam riscos de doença, invalidez, velhice e morte (GENTIL, 2019a, p. 79).

Para Denise Lobato Gentil (2019a, p. 80), muitos interpretam que a criação dos institutos de aposentadoria e pensões fortaleceriam mais a classe operária do que as caixas do regime anterior, pois as demandas foram nacionalizadas com expressiva pressão política, embora também fossem um instrumento político para Vargas. Outros, por sua vez, interpretam que tal medida foi uma estratégia de Vargas para cooptação da classe operária e centralização do poder federal. Como bem destaca Faleiros (2009, p. 156), “a Previdência Social é um instrumento político não só em épocas de mobilização e democracia, mas também de autoritarismo e controle”.

A instituição dos institutos de aposentadorias e pensões também trouxe muitas inequidades no sistema previdenciário. A capacidade de oferecer melhores benefícios para os trabalhadores era diferente para cada categoria. Certos segmentos em razão da vinculação com o setor produtivo eram mais fortes no movimento operário e sindical, e estes pleiteavam por benefícios cada vez mais vantajosos. Conivente com essa situação, o governo se valia de mecanismos de cooptação de lideranças trabalhistas. Em razão da enorme inequidade na proteção social entre os

trabalhadores e também pela tendência de desequilíbrio financeiro de alguns IAPs, cujos gastos não correspondiam as receitas ou contribuições, o modelo passou a ser contestado, pleiteando-se a igualdade na proteção social (GENTIL, 2019a, p. 80-81).

Ressalte-se que, no final do governo Vargas, por meio do Decreto-Lei nº 7.526 de 07 de maio de 1945, o governo tentou unificar os IAPs criando o Instituto de Serviços Sociais do Brasil. Embora devidamente aprovada, a medida não foi implementada no governo Dutra, o que para Celia Lessa Kerstenetzky (2012, p. 197) se deu, possivelmente, em razão dos interesses corporativos que preponderavam nos institutos de previdência.

Importante também de se destacar é a aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) por meio do Decreto-Lei 5.452 assinado em 1º de maio de 1943 (BRASIL, 1943), que além de reunir as principais legislações trabalhistas em um único instrumento foi um importante marco no avanço da legislação protetiva aos trabalhadores e na regulamentação das relações entre capital e trabalho.

Ainda, em 1944, por meio do Decreto-Lei 6.707, a carteira profissional passou a poder ser usada como prova provisória dos dados do registro civil para a concessão de benefícios pelos institutos de aposentadorias e pensões, logo, a carteira profissional o identificava como cidadão apto ao acesso aos direitos civis, políticos e sociais, bem como o identificava como vinculado a certa categoria profissional (GENTIL, 2019a, p. 80).

Com o fim do Estado Novo e o surgimento de uma nova ordem democrática após 1945, houve um aprofundamento da divisão social do trabalho nos diversos setores da agricultura, indústria e serviços, com destaque para um grande crescimento de trabalhadores ocupados na indústria. A urbanização também crescia em decorrência dos movimentos migratórios e com ela também os problemas da crescente demanda por serviços sociais básicos como saúde, habitação e saneamento (SANTOS, 1979, p. 79).

Nos governos de Juscelino Kubitschek (1956-1960), Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964)¹⁵ se destaca o robusto crescimento do setor industrial que avançou no período de 1952 a 1961 em média 11,6% ao ano, com destaque para a participação do setor de bens duráveis (média de crescimento de 18,2% ao ano) e de capital (média de crescimento de 20,6% ao ano), avançando-se no processo de

¹⁵ Em 1º de abril de 1964 o governo democrático de João Goulart foi derrubado por um golpe de Estado, dando início ao período da ditadura militar.

substituição de importações. O crescimento referido tem relação com a vinda de montadoras estrangeiras de automóveis e com o conseqüente desenvolvimento do setor nacional de autopeças. Foi também no governo de Juscelino que se deu a construção de Brasília. Apesar do crescimento econômico e da indústria, o lado desfavorável do slogan e política do governo (50 anos em 5) foi a elevada inflação e déficit público, deterioração das contas externas e negligência com a educação básica, problemas que o governo de Jânio Quadros e de João Goulart não conseguiram solucionar (GIAMBIAGI *et al.*, 2011, p .31, 45).

Com o Plano de Metas, no governo Kubitschek, priorizou-se muito o investimento público em setores básicos e forte investimento estrangeiro, especialmente, em infraestrutura e na indústria, desde a leve até a pesada. Com o aumento dos laços entre o setor nacional e grupos do exterior, a influência internacional sobre a política brasileira aumentou muito. Apesar da ascensão crescente da burguesia industrial, o setor agroexportador continuava politicamente forte, pois permanecia uma relação de dependência da indústria com as receitas da exportação. O incremento do capital estrangeiro no país reforçou ainda mais esta relação dependente, uma vez que o lucro obtido no Brasil pelas empresas estrangeiras somente poderia ser liquidado com o saldo do comércio exterior do país. Como é das exportações que provém os recursos em moeda internacional, descontando-se o custo das exportações, é desse saldo restante que se operava o pagamento dos lucros das empresas instaladas no Brasil (MARINI, 2013, p. 81-83).

Porém, por volta de 1960, o investimento estrangeiro no Brasil foi reduzido e as empresas aqui instaladas passam a pressionar a balança de pagamentos ante a necessidade de remessa de lucros, uma vez que seus negócios no país já estavam mais consolidados. Assim, a expansão da indústria brasileira neste período encontrou obstáculos por dois fatores, um externo e outro interno, segundo Marini (2013, p.85-86).

Internamente, a crise da balança de pagamentos forçava a desvalorização da moeda, que dificultava a importações dos bens essenciais para a indústria ou então continha a remessa de lucros para o exterior, ampliando-se o acesso ao mercado interno pelos produtos internacionais. O fator interno, para Marini (2013, p.85-86), se devia ao esgotamento do mercado interno para os produtos industriais nacionais, que somente poderia ser ampliado com a realização de uma reforma agrária (o que nunca ocorreu), dada que a alta concentração de terras nas mãos de poucos latifundiários

deixava uma imensa população camponesa em condição de miséria e subemprego, já que poucos partilhavam da imensa riqueza gerada pelo setor agrícola.

Ainda, destaque-se que a questão agrária influenciava diretamente na manutenção dos baixos salários urbanos em razão do excesso de mão-de-obra. As terríveis condições dos trabalhadores rurais implicavam num deslocamento em massa destes trabalhadores para os centros urbanos em busca de melhores empregos. Como consequência, cresciam as favelas e havia abundância de trabalhadores disponíveis. Para Marini (2013, p.87), o êxodo rural era uma necessidade e favorecia a indústria, uma vez que, mantinha os salários em baixos patamares com aumento da exploração dos trabalhadores e incremento dos lucros. Graças a este fenômeno também o governo conseguiu um melhor controle inflacionário, mesmo num período de crescimento econômico. Também em razão disso, por volta de 1960 aumentaram as pressões dos trabalhadores e dos seus sindicatos por reajustes salariais.

Com o golpe militar em 1964 tornou-se claro que a antiga aliança entre a burguesia industrial e a classe operária, nos moldes criados desde o Estado Novo não mais se mantinha. A burguesia industrial era cada vez mais dependente do capital externo e das receitas de exportação promovidas pelos latifundiários. As pressões por melhores salários e pela reforma agrária também contribuíram muito para uma aliança apenas entre as classes dominantes (MARINI, 2013, p. 107).

No que tange a expansão da previdência neste período, a Constituição de 1946 foi a primeira a se utilizar da expressão “Previdência Social” em seu texto no capítulo sobre direitos sociais, constituindo-se numa primeira tentativa de se sistematizar as normas de cunho social. A partir dela também o empregador passou a ter a obrigação de manter um seguro para acidentes de trabalho (CASTRO; LAZZARI, 2010, p. 71).

Embora sob um Estado democrático¹⁶, o período que se estende de 1945 até 1964 foi marcado por poucas alterações na Previdência Social, conforme a análise de

¹⁶ O período de 1945 até 1964 foi a primeira experiência democrática brasileira. A nova Constituição de 1946 manteve os direitos sociais conquistados até então e passou também a prever direitos civis e políticos. Houve liberdade de imprensa e de organização política, com eleições regulares para presidente, senador, deputados federais e estaduais, governadores, prefeitos e vereadores. Doze partidos políticos foram criados livremente ao longo do período, porém, o Partido Comunista teve seu registro cassado em 1947. O direito de greve também era limitado, somente sendo considerada legal a greve expressamente autorizada pela Justiça do Trabalho. Apesar do crescimento da participação popular, eram evidentes os limites do exercício do poder democrático. Em 1946 todos os cidadãos maiores de 18 anos, homens e mulheres, tinham direito ao voto, que era obrigatório e secreto. No entanto, aos analfabetos não era permitido votar e eles eram 57% da população em 1950. Os números revelam o crescimento e também a limitação da participação popular: Em 1930 5,6% da população era

Wanderley Guilherme dos Santos (1979, p.80). A regulamentação de profissões como condição para o acesso a cidadania continuou ocorrendo e também a gestão do sistema por meio de representantes do Ministério do Trabalho e da atividade sindical. Embora a burocracia sindical se posicionasse ao lado dos trabalhadores em relação aos ganhos decorrentes de aumentos no salário, como uma forma de poder perante o Estado, agia contra qualquer iniciativa da elite burocrática governamental de unificação e uniformização das instituições previdenciárias. Com o objetivo de manter a todo custo seu poder perante os seus representados, os representantes sindicais firmavam posição na manutenção do sistema de cidadania estratificada, na tentativa de preservá-la de qualquer mudança que fosse significativa (SANTOS, 1979, p. 80).

Apesar disso, era crescente a contestação a desigualdade de tratamento dos riscos sociais e benefícios entre categorias profissionais, sobretudo ante o momento político europeu¹⁷, em que a proteção social avançava e ganhava contornos universalizantes, influenciando novas ideias nos países ocidentais capitalistas. Assim, em 1960, a Lei 3.807, conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) foi promulgada e preconizava a uniformização da legislação previdenciária, considerando os benefícios concedidos e planos de custeio. Também restabeleceu a participação dos segurados na administração, fiscalização e controle da Previdência Social por meio de conselhos (GENTIL, 2019a, p. 80-81).

Embora as diversas entidades da previdência não tenham sido unificadas por esta lei, foram criadas regras uniformizadas para o amparo aos segurados e seus dependentes dos diversos institutos, dando fim a desigualdade de tratamento. Trabalhadores domésticos e rurais, no entanto, permaneceram excluídos da previdência. Em 1963 foi criado o salário-família visando auxiliar os segurados que tivessem filhos menores de idade, por meio da Lei 4.266. Ainda, no mesmo ano, a Lei 4.281 instituiu o abono especial anual aos segurados (CASTRO; LAZZARI, 2010, p. 71-72).

votante. Em 1945 era 13,4%, 15,9% em 1950 e 18% em 1960. Permaneciam as práticas de manipulação eleitoral, dos currais eleitorais, o mandonismo dos coronéis e a compra de votos no meio rural, mas com menores fraudes no meio urbano, com população menos vulnerável ao aliciamento e à coerção (CARVALHO, 2018, p. 131,149, 150-152).

¹⁷ O período compreendido entre 1950 até 1980 é conhecido como era de ouro da social-democracia, quando a desigualdade de renda foi reduzida ao patamar mais baixo da história até então em grande parte dos países europeus, embora também se possa observar essa tendência em outras partes do mundo, como nos EUA e no Japão. Em parte, a redução da desigualdade deu-se pela adoção de políticas fiscais (como tributação progressiva) e de políticas sociais universalizantes, como a criação de sistemas públicos de saúde, educação e aposentadoria (PIKETTY, 2020, p. 430-431).

É importante salientar neste período a profunda relação que existia entre a Previdência Social e a economia do Brasil, destacando a previdência como uma política social decisiva para o desenvolvimento nacional. Os recursos arrecadados pela previdência eram aplicados em setores produtivos, além de preservar a capacidade de trabalho por meio da assistência médica. As autoridades que dirigiam os órgãos previdenciários tinham enorme influência política, uma vez que dispunham de volumosos recursos financeiros que podiam capitalizar em diversos setores e exerciam poder sobre uma enorme parcela de trabalhadores, atuando diretamente na empregabilidade (BARCELLOS, 1983, p. 133).

3.2.2 O modelo de repartição e o fundo previdenciário como fator de desenvolvimento pós 1966

Para Bresser-Pereira (2012, p. 10) o período pós-1964 configura um novo pacto social, do qual chama de autoritário-modernizante, com uma nova configuração na correlação de forças. Este período coincide com o sucesso da revolução cubana de 1959, na qual se forma um novo pacto nacional, quando os militares nacionalistas alinhados aos Estados Unidos e sua concepção de combate ao comunismo associam-se com a burguesia industrial nacional. Em termos de elite, o pacto em nada difere do anterior, com a diferença que a burocracia pública passa a ser encabeçada pelos militares.

A grande diferença do pacto anterior, prossegue o autor, é a exclusão de intelectuais da esquerda e da classe trabalhadora. Em termos econômicos permanece o projeto de Estado Nacional-Desenvolvimentista, com a política de substituição das importações com privilégio para as empresas nacionais como medida de proteção industrial. No entanto, o país permanecia aberto em diversos setores ao capital estrangeiro e as empresas multinacionais. Enquanto a burguesia industrial teve seu foco no desenvolvimento na indústria de bens de capital, ao Estado coube o papel de principal condutor e ator no investimento em infraestrutura e nas indústrias de base, valendo-se muito do capital externo para tal (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 10).

Sendo assim, durante o governo militar, iniciado pelo golpe de 1964, a despeito do autoritarismo, permaneceu a implementação de um projeto de Estado baseado na industrialização acelerada, mantendo-se, porém o modelo de bem-estar

corporativo¹⁸. Em 1966, por meio do Decreto-Lei nº 72, foi criado o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) que unificou e uniformizou benefícios e serviços numa estrutura centralizada. A unificação no INPS fomentou uma expressiva expansão da cobertura da Previdência Social. Na segunda metade dos anos 1960, a cobertura alcançava 6 milhões de trabalhadores, o equivalente a 50% da população economicamente ativa urbana. Em 1970, superaram-se os 8 milhões (KERSTENETZKY, 2012, p. 197, 201-202).

Por meio desta unificação em torno no INPS, o regime de capitalização coletiva foi transformado em um regime geral de repartição simples, com todos contribuindo para a formação de um mesmo fundo. Os benefícios recebidos pelos aposentados seriam custeados pelos trabalhadores ativos, num esquema de solidariedade horizontal e intergeracional. Sob total controle do Estado, uma vez que tanto trabalhadores quanto empregadores foram excluídos da sua gestão, o governo militar passou a ter acesso a um fundo com enorme quantidade de recursos, possibilitando uma série de investimentos em infraestrutura (COSTA, 2018, p. 295-296).

Para além da infraestrutura, o fundo previdenciário foi utilizado para financiar o setor privado e como ferramenta de controle dos trabalhadores ante eventuais insurgências com a expansão da proteção social. Desta forma, os recursos do fundo foram muito importantes para o processo de industrialização do Brasil e para um significativo crescimento econômico, sobretudo durante o chamado “milagre econômico”, em que os recursos da previdência sofreram grande incremento. Portanto, a previdência constituiu-se no principal eixo da proteção social no Brasil e fator fundamental para o seu desenvolvimento (COSTA, 2018, p. 296).

Antes do governo militar o Estado tinha um tamanho modesto e o setor privado era o centro do processo de crescimento. No entanto, o regime militar promoveu forte estatização. Em apenas três anos do início do regime o governo federal já detinha

¹⁸ Reforçando-se como já antes abordado que no modelo corporativista não há um enfoque pela eficiência do mercado, porém, da mesma forma; não há oposição significativa a concessão de direitos sociais. Os direitos, no entanto, são concedidos em razão do status e da classe social, da posição corporativa a qual o indivíduo está ligado. O mercado é apenas secundário no fornecimento de políticas de bem-estar. Ainda, é marca deste modelo a negligência em relação a criação de políticas redistributivas para amenizar as diferenças de status entre os indivíduos. É também característica deste modelo a forte influência da igreja, logo, da preservação dos tradicionais valores familiares, da empregabilidade masculina. Como consequência, é comum a exclusão da proteção social das esposas que não trabalham e os benefícios familiares incentivam a maternidade. Há pouco enfoque em creches ou outras políticas familiares, ou seja, o Estado somente interfere quando a capacidade de trabalho na família está realmente suprimida (ESPING-ANDERSEN, 1998, p. 27).

uma fatia de toda riqueza nacional 43% maior. Grande parte destes recursos foram retirados do setor privado, como a criação de fundos compulsórios como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), a transferência dos ativos da previdência para o governo federal por meio do INPS, a subordinação de um novo instrumento das poupanças para um banco oficial, além de se tornar o dono de todo crédito imobiliário no país por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH). Os reajustes do salário também ocorriam abaixo da inflação, retirando recursos da sociedade com uma violenta queda no rendimento dos mais pobres. Antes de 1964 havia 12 estatais, porém, em apenas três anos, já eram 44. Ao final da gestão Geisel, 440 novas empresas estatais foram criadas (CALDEIRA, 2017, p. 558-559, 566, 568).

Além de significativo crescimento econômico, grandes transformações demográficas e na oferta de emprego ocorreram, acompanhando este crescimento. Em 1960 a população urbana era de 44,7% do total. Em apenas 20 anos, em 1980, a população urbana era de 67,6%, o que significa, em números absolutos, que em apenas 20 anos a população urbana aumentou em torno de 50 milhões de pessoas (CARVALHO, 2018, p. 173).

Diante de tal fenômeno, a oferta de empregos também cresceu. A população economicamente ativa passou de 22,7 milhões de pessoas em 1960 para 42,3 milhões de pessoas em 1980. Entre os homens, o aumento foi de 67%, porém, entre as mulheres o aumento foi de 184%. Apesar do salário mínimo em 1974 ser metade do que valia em 1960, a renda familiar se mantinha estável em razão do maior número de pessoas trabalhando. Estas mudanças também afetaram os tipos de ocupação. O setor primário, que envolve agricultura, mineração e pecuária, que em 1960 representava 54% do total, caiu para 30% em 1980. Já a indústria, setor secundário, cresceu de 13% para 24% no mesmo período e o setor de serviços, terciário, cresceu de 33% para 46% (CARVALHO, 2018, p. 173-174).

No que tange ao crescimento econômico, após o golpe militar de 1964 a taxa de crescimento do PIB manteve-se baixa até 1967. De 1968, ano em que a repressão aumentou, até 1976, a taxa de crescimento manteve-se em torno de 10% ao ano, com destaque para 1973, com 13,6%, durante o governo Médici, no período conhecido como “milagre econômico”. A partir de 1977 o crescimento econômico perdeu vigor, sendo que em 1983 houve contração do PIB de -3,2%. Em 1984, último ano completo do governo militar, a taxa de crescimento foi de 5% (CARVALHO, 2018, p. 171-172).

Apesar do expressivo crescimento econômico, a desigualdade se consolidava, mantinha-se a exclusão dos mais pobres, renegados a caridade, pois não contribuíam para a Previdência Social e nem tinham acesso a qualquer serviço médico. Para a camada mais abastadas o setor privado fornecia tais serviços, com planos para alguns poucos assalariados e membros da classe média. Os serviços públicos eram apenas para os pagantes da previdência. Sendo assim, o crescimento econômico registrado não se refletiu em expansão da previdência e da proteção social para todos, permanecendo grande parte da população excluída do sistema (GENTIL, 2019a, p. 83).

Estima-se que a informalidade se manteve em níveis altos, em torno de 40%, mesmo com o crescimento econômico registrado, evidenciando o elevado patamar de pessoas desassistidas. As grandes beneficiadas do período foram as classes altas e médias, nos segmentos mais altos de renda, que atingiram um padrão de consumo semelhante ao registrado em países desenvolvidos, uma vez que tinham acesso a bens de consumo duráveis e a serviços de saúde e educação diferenciados, o que gerou iniquidade e forte segregação (KERSTENETZKY, 2012, p. 205-208).

Neste período, os direitos civis e políticos sofreram forte repressão, no entanto, houve expansão dos direitos sociais. Após 1964 a resistência a unificação e universalização da previdência foi vencida. O primeiro ministro do trabalho da era militar era um técnico da previdência, o qual nomeou interventores nos institutos previdenciários e com ajuda de outros técnicos elaborou uma reforma. Como já descrito antes, em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social, que acabava com os Institutos de Aposentadorias e Pensões unificando todo o sistema. Mantiveram-se fora da unificação o funcionalismo público civil e militar que preservaram seus próprios institutos. Foi fixada uma contribuição de 8% do salário de todos os trabalhadores descontada mensalmente na folha de pagamento. Os benefícios de aposentadoria, assistência médica e pensões foram uniformizados e assim, acabou a influência de sindicatos e dos antigos institutos sobre a previdência. Em 1967 o seguro sobre acidentes de trabalho também passou a ser gerido pelo INPS e não mais pelas empresas privadas (CARVALHO, 2018, p. 174-175).

Ainda em 1966 o direito a estabilidade no emprego após 10 anos de serviço foi substituído pelo FGTS, constituindo-se em importante instrumento para adaptar a política social as novas realidades capitalistas, que demandava por uma mão de obra mais flexível e eficiente (GENTIL, 2019a, p. 82).

A ampliação da cobertura da previdência também foi buscada nos governos militares. Em 1971, por meio da Lei Complementar nº 11, durante o governo Médici, foi criado o FUNRURAL (fundo de assistência rural) que incluiu de forma efetiva os trabalhadores rurais na previdência, no entanto, seu financiamento e administração eram apartados do regime geral gerido pelo INPS. José Murilo de Carvalho chama atenção para o detalhe de que nem mesmo o governo militar ousou cobrar contribuição previdenciária dos proprietários rurais. A cobrança, que também não era sobre os salários dos trabalhadores, provinha de um imposto sobre produtos rurais o qual era pago pelos consumidores, além de outro imposto sobre as folhas de pagamento das empresas urbanas, do qual os empresários poderiam repassar seus custos também para os consumidores (CARVALHO, 2018, p. 175).

Duas outras categorias outrora excluídas da previdência também foram inseridas no sistema: empregados domésticos (Lei nº 5.859/1972) e trabalhadores autônomos (Lei nº 5.890/1973). Ficaram de fora da proteção previdenciária os trabalhadores informais (CARVALHO, 2018, p. 176). Assim, a previdência consolidou-se como uma enorme fonte de recursos, que, como já destacado, garantiu a expansão dos direitos sociais, porém; também impulsionou o financiamento do setor privado e se constituiu como uma fonte de investimentos.

Durante o governo Geisel iniciou-se um processo de reabertura política. Em 1978 o Congresso votou o fim do AI-5, o fim da censura prévia da rádio e televisão e o *habeas corpus* foi restabelecido para crimes políticos. Já no governo Figueiredo, em 1979, a lei de anistia foi aprovada e o bipartidarismo forçado acabou. No lugar de ARENA e MDB surgiram vários partidos: Partido Democrático Social (PDS), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido Democrático Trabalhista (PDT). Em 1980 surgiu o Partido dos Trabalhadores (PT) (CARVALHO, 2018, p. 179-180).

O movimento sindical também acabou renovado. Durante o “milagre econômico” do governo Médici, novos setores da economia se expandiram, sobretudo, de bens de consumo duráveis e de bens de capital, concentrados em cidades industriais ao redor de São Paulo. Em 1977 o movimento sindical iniciou um movimento para aumento salarial. Em 1978 cerca de 300 mil operários entraram em greve e em 1979, mais de 3 milhões, incluindo diversas categorias profissionais, até mesmo trabalhadores rurais (CARVALHO, 2018, p. 184).

No período do “milagre econômico” o financiamento externo foi um forte condutor do crescimento. O excesso de liquidez internacional resultou em taxas de juros reais muito menores tornando os empréstimos muito atraentes. Como o setor financeiro nacional, sobretudo o setor privado, não era voltado para o financiamento produtivo de médio ou longo prazo, o aumento do endividamento no Brasil ocorreu por conta dessa captação de recursos no exterior e seu repasse para empresas privadas (LACERDA; *et al*, 2018, p. 108-109).

O excesso de liquidez internacional tem relação com o que ocorreu em 1971, quando os EUA tomaram a decisão histórica de romper com os acordos de Bretton Woods, ou seja, o fim do lastro do dólar com o ouro. Não havia mais a garantia de troca de notas de dólares por determinada quantidade de ouro. O papel-moeda passou a ter apenas o seu valor fiduciário declarado, dependendo da credibilidade do que estava escrito na cédula. Com a globalização da moeda fiduciária qualquer moeda poderia ser desvalorizada e assim, desapareceu a proteção para o Brasil em relação às grandes economias que praticavam o câmbio fixo. Uma enorme quantidade de papel moeda que poderia ser trocada por ouro fora transformada em massa de moeda de reserva e os EUA ganharam uma enorme taxa de senhoriagem embutida na diferença (CALDEIRA, 2017, p. 562).

Com o abandono do padrão-ouro no mundo e a adoção do dólar como moeda de referência, ocorreu um gigantesco aumento de liquidez no cenário internacional. Além do comércio, houve o crescimento de instrumentos de crédito que facilitavam as transações (CALDEIRA, 2017, p. 562-563).

Outro fator importante que aumentou a liquidez internacional foi o primeiro choque do petróleo em 1973, com o aumento repentino do barril de petróleo pelos países produtores. O enorme saldo comercial nos países produtores e exportadores de petróleo significou muitos eurodólares disponíveis para empréstimos externos. O Brasil adotou uma política arriscada de aumentar ainda mais a dívida externa bruta tomando empréstimos usando as elevadas reservas internacionais como garantia (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 234).

Antes e durante parte do período do “milagre econômico” até o início dos anos 1970 o país havia registrado forte crescimento sem recorrer muito à poupança externa. Porém, quando a política econômica passou a recorrer vorazmente ao capital externo a taxa de crescimento não aumentou, mas sim diminuiu, de 11,3% entre 1968 a 1973 para 5,4% ao ano entre 1974 e 1981. A partir de 1982 a economia estagnou e

se iniciou a crise de balanço de pagamentos, conhecida como a crise da dívida externa dos anos 1980 (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 235).

A ditadura militar atuava envolvendo empresas estatais e o setor privado. Por meio das estatais captava dinheiro no exterior. O governo fazia o câmbio e repassava em moeda nacional recursos para as estatais e usava os dólares emprestados para pagar as contas do petróleo importado. As produções agrícolas principais eram compradas pelo governo em moeda nacional, mantendo-se o controle sobre as divisas restantes. Todo o resultado da operação aparecia como dívida externa. Era de 5,2 bilhões de dólares em 1970. Em 1974 já era de 17,1 bilhões de dólares e em 1979, atingiu o patamar de 49,9 bilhões de dólares (CALDEIRA, 2017, p. 569).

Não bastasse o perigoso crescimento da dívida, o governo militar se viu diante de um novo impacto gigantesco que abalou suas estruturas fundamentais. Em 1979, no auge do endividamento e com inúmeras obras em andamento no Brasil, os países membros da OPEP decidiram aumentar ainda mais o preço do barril de petróleo, que custava 12 dólares em 1978 e atingiu o valor de 29 dólares em 1980. O segundo choque do petróleo levou muitos países desenvolvidos a tomarem decisões radicais que provocaram recessão em razão do aumento da taxa de juros, que em alguns deles atingiram taxas nominais superiores a 20%. O governo militar então se viu diante de um enorme buraco comercial, com juros altíssimos para pagar e muita dívida vencendo. O setor produtivo é que sofreu as consequências, composto por centenas de estatais endividadas, sem perspectiva nenhuma de faturamento suficiente para quitação dos empréstimos, por empresas privadas e pelo cidadão que pagava tributos (CALDEIRA, 2017, p. 570-571).

Assim, no Brasil o aumento do preço do barril de petróleo e a abrupta alta das taxas de juros internacionais acabaram absorvidos pelo déficit no setor público, sendo que o déficit externo resultante foi financiado por empréstimos externos. Muitos dos empréstimos tomados pelas estatais na década de 70 também foram destinados ao investimento. Seguiu-se também uma política de severa restrição das importações e baixa fuga de capitais, o que tornou a situação brasileira, embora muito difícil, um pouco melhor do que seus vizinhos Argentina, Chile e também do México. Estes países adotaram políticas fiscais ortodoxas e redução de tarifas visando o livre mercado neste período (as quais o Brasil viria a adotar no início dos anos 1990). Com o aumento das importações causado também pela supervalorização do câmbio, o

excesso de gastos levou a enormes crises na balança de pagamentos, com maciça fuga de capitais (DORNBUSCH, 1988, p. 21-23).

Como bem salienta Lucia Cortes da Costa (2006, p. 143-144), o déficit público ocorreu, em grande parte, para dar solvência ao setor privado, em situação na qual o Estado foi usado como agente empreendedor das empresas privadas e dos interesses do capital, sugando sua capacidade de realizar investimentos sociais. A opção por estatizar a dívida externa acabou comprometendo significativamente a capacidade de intervenção do Estado (POCHMANN, 2016, p. 120).

O que se observou na sequência foi o declínio do modelo desenvolvimentista. Durante o governo Reagan nos EUA (eleito em 1980) iniciou-se uma fase de reconfiguração do capitalismo no mundo, sobretudo ante a elevação das taxas de juros neste país para financiar o crescente déficit público e comercial. Assim o padrão de financiamento dos investimentos produtivos em países como o Brasil estrangulou-se. Como visto, o Brasil havia impulsionado seus investimentos no II Plano Nacional de Desenvolvimento principalmente por meio do endividamento externo. Com o crescimento das taxas de juros nos EUA, o custo de administração da dívida elevou-se enormemente. Somada a crise do aumento do preço do petróleo explodiu a crise da dívida externa. (POCHMANN, 2016, p. 96-97).

Dados fornecidos por Rudiger Dornbusch (1988, p. 23-24) demonstram que a taxa oficial de juros nos EUA subiu de 9% em 1979 para 17% em 1981, sendo que as taxas reais cresceram ainda mais. Enquanto no início dos anos 1970 o cenário era favorável para países devedores, como o Brasil, com forte crescimento econômico, alta inflação e baixa taxa de juros; no início dos anos 1980, a inflação era baixa, a taxa de juros era extremamente alta e havia estagnação econômica. Ainda, para piorar o cenário, o preço das *commodities* caíra 13,3% ao ano entre 1980 e 1982, afetando muito o Brasil por ser um exportador líquido de produtos primários.

Apesar do alto endividamento, no final da década de 1970, o Brasil estava entre as oito principais economias industrializadas do planeta (POCHMANN, 2016, p. 107).

No início dos anos 1980 houve uma combinação nociva de inflação e recessão, sobretudo em razão da crise da dívida externa, com desemprego e perdas salariais com conseqüente forte queda da arrecadação da previdência (GENTIL, 2019a, p. 84). O Fundo Monetário Internacional (FMI) passa a fazer uma série de exigências de arrocho fiscal ao país para a renegociação da dívida, sendo que o déficit

da previdência é elencado pelo órgão como um dos principais aspectos no desequilíbrio das contas públicas. A sugestão do FMI é a privatização da previdência em fundos de capitalização. O governo Figueiredo não adota a sugestão, mas intervém na previdência de forma não ostensiva, por meio de corte de benefícios, controle de internações e aumento de alíquotas das contribuições sociais (FALEIROS, 2010, p. 39, 41).

No governo Sarney o déficit da previdência retorna como foco e argumento da crise das contas públicas, apresentada como a vilã a ser combatida, acompanhada da necessidade de cortes, arrocho salarial, privatização e demissões. Tentou-se implementar uma reforma por meio do aumento de contribuições e da arrecadação, mas, sobretudo; pela eliminação do salário mínimo como piso dos benefícios previdenciários, porém, o governo não obteve êxito e prevaleceu a posição da criação da Seguridade Social na Constituição de 1988 (FALEIROS, 2010, p. 41, 45).

O período da presidência de José Sarney, o primeiro governo civil após a ditadura, foi marcado pela crise da dívida externa e pelas negociações com o FMI. Sem capacidade de formar uma maioria política e de articular políticas públicas, o governo foi incapaz de implementar uma política econômica de sucesso e controlar a inflação. Tentou-se implementar diversos planos econômicos, como o plano cruzado, porém, todos fracassaram (COSTA, 2006, p. 143).

O choque da dívida externa foi um duro golpe no processo de industrialização do Brasil. Iniciou-se longo processo de desorganização das finanças e o deslocamento do uso de recursos para o pagamento dos serviços da dívida externa, além de um processo de hiperinflação. A liberação de recursos do FMI ao Brasil na década de 1980 para impedir a moratória externa teve como contrapartida a assunção de compromissos pelo Brasil de reorientar sua economia, o que levou o país a sua primeira recessão desde 1930. (POCHMANN, 2016, p. 98).

Apesar dos esforços o Brasil declarou moratória em 1987 retomando as negociações com o FMI no ano seguinte. A crise financeira levou o Estado a destinar recursos para pagamentos de juros da dívida externa, desviando recursos da área social e de fomento ao crescimento econômico (COSTA, 2006, p. 143).

3.3 CONCLUSÕES

Diante do exposto, elaborou-se um quadro para sintetizar as principais alterações normativas ocorridas na Previdência Social até a promulgação da Constituição de 1988:

Quadro 2 – Quadro sintético de alterações normativas até a Constituição de 1988.

QUADRO SINTÉTICO DE ALTERAÇÕES NORMATIVAS ATÉ A CONSTITUIÇÃO DE 1988¹⁹	
Norma	Objeto principal
1 - Decreto nº 4.682/1923 (Lei Eloy Chaves)	Marco inicial da Previdência Social no Brasil. Criação das caixas de aposentadorias e pensões (CAPs) para os trabalhadores de empresas das estradas de ferro, posteriormente, com ampliação para empresas de outras categorias.
2 – Decreto nº 20.465/1931	reformulação das caixas de aposentadorias e pensões (CAPs). Permitted a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) por categorias e não mais por empresas. Exemplos: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC) em 1934; Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) em 1936; Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) em 1938, dentre outros.
3 – Constituição de 1934	Instituição da previdência prevendo contribuição paritária tripartite entre União, empregadores e empregados. Na Constituição outorgada de 1937 esta previsão foi suprimida, mas acabou retomada na Constituição de 1946.
4 - Decreto-Lei 6.707/1944	Carteira profissional passou a poder ser usada como prova provisória dos dados do registro civil para a concessão de benefícios pelos institutos de aposentadorias e pensões.
5 - Decreto-Lei nº 7.526/1945	Criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil. Tentativa fracassada de unificar os IAPs.
6 – Constituição de 1946	Primeira a utilizar a expressão “Previdência Social” no capítulo sobre direitos sociais.
7 - Lei nº 3.807/1960	Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) – uniformização da legislação previdenciária considerando os benefícios concedidos e planos de custeio. Restabeleceu a participação dos segurados na administração, fiscalização e controle da Previdência Social por meio de conselhos. Entidades previdenciárias ainda não foram unificadas. Trabalhadores domésticos e rurais permaneceram excluídos.
8 – Lei nº 4.266/1963	Criação do salário-família.
9 - Lei nº 4.281/1963	Criação do abono especial anual para os segurados.
10 – Decreto-Lei nº 72/1966	Criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), que uniformizou benefícios e serviços numa estrutura centralizada. IAPs foram unificados e o regime de capitalização coletiva foi substituído pelo regime de repartição simples em esquema de solidariedade horizontal e intergeracional. Trabalhadores e empregadores foram excluídos da gestão da Previdência Social. Fundo público previdenciário passa a ser utilizado para investimentos em infraestrutura.
11 – Lei Complementar nº 11/1971	Criação do FUNRURAL (fundo de assistência rural) que incluiu de forma efetiva os trabalhadores rurais na previdência, porém, com financiamento e administração separadas do INPS.
12 - Lei nº 5.859/1972	Inclusão dos trabalhadores domésticos no sistema previdenciário.
13 - Lei nº 5.890/1973	Inclusão dos trabalhadores autônomos no sistema previdenciário.

¹⁹ Alterações normativas citadas nesta pesquisa. Há inúmeras outras alterações da legislação previdenciária neste período, porém, neste trabalho, foram elencadas as principais.

Fonte: elaboração própria.

Da breve narrativa de aspectos históricos do processo desenvolvimento, industrialização e da expansão da Previdência Social no Brasil, até a promulgação da Constituição de 1988, permite-se auferir algumas conclusões do período:

- a) a criação de um Estado de bem-estar no Brasil não esteve atrelada a um projeto de fornecimento de serviços para toda população. Com contornos corporativos, as políticas de bem-estar, sobretudo da Previdência Social, foram direcionadas prioritariamente a criação de um coletivo de trabalhadores capacitados para o trabalho nas fábricas, atendendo aos interesses dos proprietários destes meios de produção e aos interesses das elites dirigentes de forma geral. A previdência foi também instrumento para o controle de classes, evitando-se revoltas e potenciais ameaças a estrutura de poder estabelecida;
- b) que desde a década de 1930 até a década de 1980 a industrialização do Brasil foi uma meta perseguida por diferentes governos, sejam eles democráticos ou autoritários, sendo claramente uma política e projeto de Estado de longo prazo, no atendimento dos interesses da burguesia industrial. Desenvolver-se era industrializar-se²⁰;
- c) apesar das orientações da CEPAL e do pensamento dos diversos teóricos antes abordados, com destaque para Celso Furtado, as políticas de desenvolvimento foram seletivas e o processo de industrialização foi visto como quase sinônimo de modernização e uma via para superar o subdesenvolvimento e a dependência. Apesar do Brasil ter se tornado uma nação industrializada (inclusive com o setor dos meios de produção), persistiram a má distribuição de renda, forte desigualdade e exclusão social de uma expressiva camada da população;
- d) até a promulgação da Constituição de 1988, nenhuma reforma da previdência foi perpetuada no sentido de restringir seu alcance ou enfraquecer o sistema,

²⁰ Segundo Marcio Pochmann (2016, p. 91, 119), baseando-se em dados do IBGE, durante o período de industrialização do Brasil, entre 1930 a 1980, o país registrou uma das maiores taxas de crescimento econômico do mundo. Entre 1946 e 1980 o crescimento médio do PIB per capita foi de 3,8%, 2,2 vezes mais do que entre o período de 1911 a 1945 e 38 vezes mais do que no período de 1876 a 1910. Durante os anos do ciclo de industrialização tardia, a economia do Brasil dobrou de tamanho a cada década. Após 1980, com a desindustrialização, a economia passou a demorar três décadas para dobrar de tamanho.

pelo contrário, todas as reformas foram no sentido de abarcar cada vez mais categorias profissionais, em direção a universalização da previdência, apesar deste objetivo não ter sido atingido. Os argumentos relacionados ao ajuste fiscal não prosperaram neste longo período, tendo em vista que o fundo público previdenciário financiava investimentos e o próprio setor privado;

- e) a expansão do sistema de Previdência Social acompanhou a expansão da indústria, demonstrando a existência de uma correlação entre o processo de industrialização com o aumento do assalariamento e a Previdência Social como política pública de sustentação deste processo e modelo de desenvolvimento.

Diante do exposto, a conclusão é que entre 1930 até a década de 1980 a Previdência Social era parte de um projeto de Estado, como um pilar necessário para a garantia do processo de industrialização do Brasil. Sendo parte da estrutura para garantir o desenvolvimento econômico do país, o sistema de previdência não foi objeto de reformas para ser restringido, mas sim, fomentado. No arcabouço institucional, a previdência importava.

Isso também decorre do fato de que a expansão da previdência atendeu aos interesses da burguesia industrial e era um instrumento do capital para alavancar o assalariamento, a industrialização e o financiamento de setores privados, além de ser um instrumento para o controle político da classe trabalhadora. Por essa razão, a previdência não foi objeto de reformas degenerativas ou apontada como um elemento que minava a capacidade de investimento do Estado.

Neste sentido, evidencia-se que o crescimento da proteção previdenciária no período também pode ser explicado pelo mecanismo de *path dependence*, ou pela dependência de sua trajetória. Com o assalariamento em expansão, em muito fomentado pelo forte crescimento industrial, a Previdência Social era parte deste modelo de desenvolvimento e sua contínua expansão recebia retornos crescentes positivos, num ciclo que se retroalimentava. A marcha industrializante e os altos índices de crescimento econômico tornavam o aprimoramento da proteção previdenciária uma consequência esperada e festejada induzida pela sua própria trajetória.

Importa também considerar, nesse sentido, que embora o acesso à Previdência Social tenha sido uma importante conquista para a classe trabalhadora até o final da década de 1980, ela também decorreu em razão de concessões das

elites industriais que dominavam o Estado, que se beneficiaram da expansão do assalariamento e do mercado de consumo interno. Sem esses benefícios, vislumbra-se que a mera luta dos trabalhadores por direitos sociais não teria sido suficiente para se alcançar tal resultado. O peso do passado, de uma sociedade de classes muito presente, evidencia esse argumento.

Na sequência, verificar-se-á uma abrupta mudança institucional na postura do Estado brasileiro a partir da década de 1990, marcada pela abertura comercial, estabilização monetária e perda da importância do setor industrial, que deixa de ser o carro-chefe no processo de crescimento econômico e do assalariamento e objeto de especial atenção do Estado.

Este período que se estende até a atualidade é também marcado por várias reformas no sistema previdenciário, sempre ao argumento da necessidade de realização de ajustes fiscais. A previdência que antes era um elemento essencial para o desenvolvimento econômico, passa a ser vista como um obstáculo, uma vez que, os retornos crescentes e positivos da proteção previdenciária deixam de ser observados pela elite econômica.

4 O MODELO DE DESENVOLVIMENTO APÓS 1990 E A ALTERAÇÃO NA DINÂMICA DO SETOR INDUSTRIAL

A questão da possível desindustrialização brasileira é tema bastante debatido e possui grande amplitude de definições. O escopo deste trabalho não é esmiuçar o processo de desindustrialização, mas sim investigar uma possível ligação entre a perda da importância da indústria nacional no modelo de desenvolvimento econômico e as alterações na Previdência Social. Assim, é demonstrado que a indústria nacional vem perdendo sua importância e dinamismo ao longo da década de 1990 até atualmente e que o avanço do setor de serviços não é capaz de proporcionar um modelo sustentável de crescimento econômico, por si só.

A debilidade do setor industrial e a incapacidade do setor de serviços afetam diretamente a Previdência Social, uma vez que sua base contributiva é bastante afetada, dada a diminuição do emprego, de sua qualidade²¹ e do tamanho da massa salarial, com a tendência de conversão da previdência em uma instituição provedora de renda mínima para sobrevivência na velhice ou em casos de incapacidade e doença.

Neste contexto, a partir dos anos 1990, a Previdência Social vem sofrendo uma série de alterações que refletem a mudança no modelo de desenvolvimento econômico, deixando de ser uma instituição essencial para expansão do assalariamento e formação de uma massa de trabalhadores da indústria e passando a ser alvo da nova ordem econômica neoliberal estabelecida, num processo de verdadeira e abrupta guinada institucional.

Portanto, o escopo deste capítulo é demonstrar como se deu esta mudança no modelo de desenvolvimento econômico no Brasil e por quais razões ela tanto afeta institucionalmente a Previdência Social.

²¹ Quanto menor a remuneração, maior é a rotatividade no emprego. Nos empregos cuja remuneração é de até 1,5 salários mínimos a rotatividade pode chegar a 85% ao ano. Já nos empregos cuja faixa salarial é de 15 a 20 salários mínimos, a rotatividade em geral é menor que 15% (POCHMANN, 2012, capítulo 5.1). A alta rotatividade dos empregos de baixa remuneração afeta de forma relevante a Previdência Social, uma vez que, dificilmente um trabalhador nesta condição recolherá 12 contribuições para a previdência ao ano.

4.1 AVANÇO DA IDEOLOGIA NEOLIBERAL

A teoria neoliberal tem sua origem ligada a criação de uma sociedade chamada *Mont Pelerin Society*, cujo nome se remete a um spa suíço, onde em 1947 se reuniram autores proeminentes como Friedrich Von Hayek, Milton Friedman e Ludwig von Mises. O grupo se denominava como liberal, tendo em vista que o seu compromisso principal seria a defesa da liberdade pessoal. David Harvey argumenta que a rotulagem de “neoliberais” se deveu a adesão do grupo aos postulados da economia neoclássica e seus princípios do livre-mercado (HARVEY, 2014, p. 29).

A teoria neoliberal era contrária a práticas estatais intervencionistas, como as defendidas por John Maynard Keynes, por exemplo, assim como em relação a teorias ligadas ao planejamento estatal centralizado. Para estes autores, as informações que o Estado dispunha não poderiam rivalizar com a qualidade e quantidade de informações de posse do mercado sobre o investimento e a acumulação do capital. O Estado estaria sob constante influência política tendenciosa, em razão da ação de grupos corporativos, sindicatos, ambientalistas, dentre outros (HARVEY, 2014, p. 30).

Ainda, para a crítica neoliberal, o Estado Social seria muito grande, obeso, ineficiente e gastador, assim como as políticas redistributivas seriam autênticas ameaças à liberdade, elevando o mercado ao status de uma instituição. As políticas sociais seriam um caminho para a servidão (LOUREIRO, 2010, p. 86-87).

Também é importante diferenciar o liberalismo político do liberalismo econômico para melhor compreensão do desenvolvimento e concepção do neoliberalismo. O liberalismo político tem como seu fundador John Locke (1632-1704), quando afirmava que todos os homens são livres, iguais e independentes e que ninguém poderia se submeter a poder político algum sem o seu consentimento (LOCKE, 1994, p. 95-96).

O liberalismo político se caracteriza pela substituição da arbitrariedade do monarca absoluto pelo Estado de Direito. É central o direito à liberdade individual e a concepção de igualdade de homens e mulheres perante a lei, porém, o direito à liberdade está intimamente ligado ao direito de propriedade privada, além da existência de outros direitos civis. Sendo todos iguais perante a lei, desde o nascimento, é evidente a crítica aos privilégios, típicos da nobreza, por exemplo. (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 89-91)

O liberalismo político influenciou muitos documentos importantes, como a Constituição Americana de 1787, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1797 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, por exemplo, além de ter sido imprescindível no desenvolvimento da concepção de sufrágio universal, condição essencial para que um regime político possa ser considerado minimamente democrático. (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 89-91)

O liberalismo econômico, por sua vez, é uma ideologia do capitalismo, que preconiza que a organização e coordenação do sistema econômico deveria ser atribuição do mercado e não do Estado, o qual deveria se ocupar de garantir a ordem pública e a soberania externa. Além disso, o papel do Estado é garantir o direito de propriedade e os contratos, mantendo as contas fiscais equilibradas. (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 89-91)

O neoliberalismo, no entanto, vai além, constituindo-se num sistema de normas que adentra em todas as esferas da sociedade, não somente mercantil e financeira, mas também na subjetividade dos indivíduos, dos empresários de si. O neoliberalismo institui uma concorrência sistemática entre as pessoas, a forma mais bem acabada da subjetivação capitalista. A lógica da empresa, do mercado, é transmutada em lógica normativa que envolve o Estado e o indivíduo (DARDOT, LAVAL, 2016, p.30-31, 34).

Slavoj Žižek (2015, p. 141-142), valendo-se das ideias de Maurizio Lazzarato, afirma que as ideologias neoliberais, atualmente, expandiram a lógica da competição de mercado para todas as áreas das vidas das pessoas, de forma que, educação e saúde, por exemplo, sejam vistas como investimentos individuais, da mesma forma como o capital. Trata-se de uma visão do indivíduo, do trabalhador, como empresário de si, agentes autônomos livres para fazer escolhas de mercado. Neste sentido, há externalização dos riscos, que passam para o indivíduo e não para empresas ou Estado. Destaque-se que a proteção social também passa a ser ajustada por regras de mercado, deixando de ser um direito, mas a ser uma proteção condicional.

O endividamento crônico tornou-se um novo modo de vida, uma verdadeira subjetividade contábil e financeira, ou a forma mais bem acaba, neoliberal, de subjetividade capitalista. É uma relação do indivíduo com ele mesmo, homóloga a do capital com ele mesmo. O sujeito passa a ser visto como capital humano, que deve cada vez mais crescer, indefinidamente (DARDOT, LAVAL, 2016 p.31).

Com a diminuição dos direitos sociais e o empobrecimento, o endividamento vira alternativa. Nesse modelo neoliberal é oferecido crédito para tudo: consumo, hipotecas ao invés de direito à habitação, financiamento para o ensino superior, previdência privada, etc. Empresário de si, cabe ao indivíduo a decisão do investimento em educação, saúde e previdência, por exemplo, colocando-o no mesmo nível do banqueiro capitalista que decide sobre investir em determinada empresa ou não. Trabalhador e capitalista agora são iguais juridicamente, de maneira formal, e também são iguais enquanto investidores de capital. Ocorre que, o endividamento do trabalhador decorre de uma liberdade de escolha falsa, é uma forma de servidão (ŽIŽEK, 2015, p. 141, 144).

Por outro lado, o endividamento do Estado gera um processo pelo qual o governo cada vez mais necessita prestar contas ao mercado, ignorando o sentido de cidadania. Trata-se de uma questão de sobrevivência, uma vez que, o atendimento dos interesses financeiros é essencial para que o mercado classifique ou declare que tal governo é confiável. O interesse dos eleitores não é o principal fator de sustentação política (DOWBOR, 2017, p.133).

Seja como for, foi somente a partir dos anos 1970 que a teoria neoliberal passou a ganhar mais proeminência e respeitabilidade acadêmica, sobretudo, em razão de dois prêmios Nobel de economia conferidos a Friedrich Von Hayek em 1974 e a Milton Friedman em 1976. Este último também ganhou muito destaque na época com a crescente influência da Universidade de Chicago, da qual fazia parte (HARVEY, 2014, p. 31).

Logo, nos anos 1970 em diante, a implementação das ideias neoliberais foi se espalhando aos poucos por todo o mundo, com características próprias em cada país, a depender da correlação de forças locais. Além de medidas liberalizantes e privatização, houve grande enfoque na tomada de medidas individuais para resolução de problemas, o aumento da exploração da força de trabalho e o enfraquecimento no tratamento das mazelas sociais, adotando-se, inclusive, medidas privatizantes para o seu enfrentamento (BRETTAS, 2020, p. 159).

Pode-se observar também que na década de 1970 ocorre uma grande ampliação do capitalismo patrimonial. Já a partir dos anos 1980 o processo se acelerou ante a entrada de um novo contexto político global que foi muito favorável a riqueza privada. Enquanto no início dos anos 1970, em todos os países ricos do mundo, o valor da riqueza privada, já subtraídas as dívidas, representava algo entre

2 e 3,5 anos da renda nacional, no início dos anos 2010, essa riqueza total privada representava algo entre 4 e 7 anos da renda nacional. As privatizações também tiveram destaque nesta questão, com forte transferência da riqueza pública para a riqueza privada durante o período (PIKETTY, 2014, p. 171, 183).

Neste contexto, com o objetivo primordial de ampliar a rentabilidade do capital, a financeirização e a desregulamentação ganhou força. Medidas de estabilização econômica e alterações estruturais para garantir o livre fluxo de capitais passaram a ser praticamente impostas a muitos países emergentes ou dependentes, tanto por países centrais e em desenvolvimento, quanto por organismos internacionais multilaterais, como condição do direcionamento de capitais para estes países (BRETTAS, 2020, p. 159).

Como consequência, muitos destes Estados, como o Brasil, passaram a sofrer pressão para muitas mudanças estruturais, que implicaram na reconfiguração da dívida pública com forte aumento, justificando-se tal medida para implementação de inúmeros ajustes fiscais. A rentabilidade financeira foi garantida pela transferência do fundo público para o capital privado e foi legitimada a tomada de medidas reformistas e de contenção de gastos sociais (BRETTAS, 2020, p. 159).

Embora os princípios neoliberais tenham se espalhado pelo mundo como sinônimo de modernização econômica e tido como receituário necessário para o sucesso na política de desenvolvimento, Ha-Joon Chang (2004, p. 29) alerta que a história importa, o passado tem seu peso, e normalmente é negligenciado no que tange ao aprendizado sobre como os países desenvolvidos atingiram o atual patamar de desenvolvimento. Para o autor, é comum a propagação da “lenda” de que a receita para o desenvolvimento se encontra na adoção do livre-comércio e do fim da proteção tarifária da indústria, adotando-se os postulados defendidos no Consenso de Washington²².

Segundo o autor, ao contrário do que se costuma argumentar, a Inglaterra, primeira grande potência industrial do mundo, não se desenvolveu sem significativa intervenção do Estado. O desenvolvimento da indústria de lã foi acompanhado de

²² O Consenso de Washington é um conjunto de recomendações econômicas neoliberais formuladas em 1989 por economistas e por órgãos financeiros internacionais como o Banco Mundial e o FMI. Com base nelas passou-se a exigir das economias emergentes, como forma de obtenção de crédito, a abertura dos mercados internos, a desregulamentação da economia, privatizações, reformas tributária e previdenciária, redução de gastos sociais, flexibilização das relações de trabalho e maior responsabilidade fiscal (CAMBI, 2011, p. 179).

investimentos diretos do Estado no desenvolvimento de tecnologia, da proibição de exportação de lã bruta para arruinar os concorrentes e de uma política de substituição de importações. Ainda, o país se empenhou na abertura de novos mercados e, usando de sua supremacia naval, manteve muitos mercados, sejam colonizados ou não, como cativos e monopolizados para a indústria britânica (CHANG, 2004, p. 38-41).

A liberação do comércio somente viria a ocorrer, embora não de forma plena, em meados do século XIX, mas não antes da Inglaterra ter garantido sua hegemonia tecnológica. A guinada para o livre-comércio ocorreu em razão de um longo período de proteção tarifária. No entanto, quando sua indústria passou a perder competitividade, no início do século XX, sobretudo ante a indústria norte-americana, o livre-comércio deixou de ser adotado com a adoção de políticas protecionistas. Em 1932, o país adotou a proteção tarifária em larga escala novamente (CHANG, 2004, p. 47-48).

Um outro exemplo seriam os Estados Unidos. Ao longo do seu desenvolvimento a prática de políticas protecionistas foi por muito tempo adotada, sobretudo durante o século XIX, ao argumento de que a proteção tarifária era necessária para proteção da indústria nacional, muito embora já fossem competitivas no cenário internacional. Os EUA somente passaram a adotar e a defender o livre-comércio após a segunda guerra mundial e quando, finalmente, conseguiram estabelecer a superioridade industrial no planeta (CHANG, 2004, p. 47, 61-62)

Por isso Ha-Joon Chang (2004, p. 125-126) chama a atenção da necessidade de se apreender com a história, pois deve-se levar em conta os custos de uma mudança institucional sem estar preparado para tal, uma vez, países hoje desenvolvidos somente vieram a adotar muitas das práticas que exigem de países em desenvolvimento, após um longo período de experiência e adaptação.

Para o autor, muitos dos países desenvolvidos estariam “chutando a escada”, no sentido de buscar impedir que países em desenvolvimento adotem políticas que antes beneficiaram estes mesmos países desenvolvidos alegando que os tempos mudaram. Muitos países em desenvolvimento adotaram o receituário neoliberal com amplas reformas, no entanto, o resultado não foi satisfatório, uma vez que, o

prometido rápido crescimento econômico não ocorreu e a desigualdade de renda aumentou²³, sobretudo, nas últimas duas décadas²⁴. (CHANG, 2004, p. 211-212).

Segundo Mehdi Shafaeddin (2010, p. 17) os países em desenvolvimento foram afetados de forma diferente pelas políticas de liberação comercial. Muitos países do leste asiático experimentaram, desde os anos 1980, um rápido crescimento da exportação de manufaturados e aumento na capacidade de abastecimento e modernização de seus setores industriais. Nestes países, a liberação do comércio ocorreu após a formação de um parque industrial razoavelmente desenvolvido e foi gradual e seletiva. Já em muitos países da América Latina a abertura comercial não teve efeitos satisfatórios, causando em muitos casos desindustrialização. A rápida guinada institucional e as reformas estruturais foram generalistas, uniformes e pouco maturadas, sobretudo nos anos 1990.

A mudança estrutural causada pela abertura comercial, sobretudo relacionada ao incentivo às exportações, trouxe um retorno negativo para o setor industrial e acabou favorecendo o setor de serviços e a especulação financeira. Em muitos casos, o setor industrial acabou reorientado de acordo com a vantagem comparativa de cada país (SHAFEAEDDIN, 2010, p. 18).

Destarte, como será visto na sequência, o avanço do neoliberalismo que se iniciou nos anos 1970 em várias partes no mundo, também alcança o Brasil, porém, com maior intensidade a partir dos anos 1990, com a abertura econômica e uma ampla alteração institucional.

Se antes o projeto de forte industrialização era um dos pilares centrais do plano de desenvolvimento nacional, trazendo consigo uma ampla cobertura previdenciária, como já destacado, a partir dos anos 1990 há uma verdadeira guinada institucional, elencando-se o mercado e a financeirização como os novos alicerces para a economia nacional.

Frise-se que para o neoliberalismo não há um plano ou projeto de desenvolvimento, mas apenas a garantia de que o mercado deve ser livre e o Estado deve ter atuação limitada. Nesse sentido, como explica BRESSER-PEREIRA (2018, p. 36-37):

A ortodoxia liberal, por sua vez, é o conjunto de reformas, instituições e políticas econômicas neoliberais que derivam da teoria neoclássica. As

²³ Sobre o aumento da desigualdade mundial da riqueza no século XXI, ver PIKETTY, 2014, p. 419-455.

²⁴ Obra publicada pela primeira vez em 2002.

reformas que propõe visam tirar o Estado da economia: as privatizações, a liberação comercial, a desregulação financeira, a autonomia do banco central, a autonomia das agências reguladoras encarregadas de regular os setores não competitivos da economia que foram privatizados. As políticas econômicas são apenas duas: manter a dívida pública sob controle realizando um superávit primário suficientemente alto para esse fim, e uma política de metas de inflação, além, naturalmente, da não política de deixar a taxa de câmbio completamente livre. As reformas institucionais são importantes porque visam desvincular o Estado da economia. São intermináveis, porque a regulação é continuamente exigida pela realidade dos fatos, algo que o neoliberalismo não aceita.

Como bem frisado pela análise institucional, mudanças são traumáticas e quanto maiores e mais abruptas elas forem, maiores são as tensões sociais e a instabilidade política de longo prazo que causam (PIERSON, 2000, p. 252; NORTH, 2018, p. 234). Os efeitos desta mudança de paradigma na forma como se vê o desenvolvimento nacional é ainda um processo em fase de implementação e passados mais de 30 anos desta ruptura institucional, permanecem a tensão social e a instabilidade política.

4.2 REFORMA INSTITUCIONAL BRASILEIRA NOS ANOS 1990

Já nos anos 1980 em diante houve expansão da liberalização financeira e concomitante a ela claros sinais de enfraquecimento do setor industrial, além do declínio das taxas de investimento. O domínio financeiro se expandiu para as classes dominantes e o capital industrial recuou diante das melhores taxas de retorno nos mercados especulativos do que no mercado de manufaturas. (POCHMANN, 2016, p 56).

Na década de 1990 a política econômica sofreu nova orientação para a subordinação ao processo de globalização, com desregulamentação das atividades produtivas e do mercado financeiro. A transição para o neoliberalismo e a financeirização da economia pode ser observada em números. A participação dos ativos financeiros em relação ao PIB saltou de 5,1% na década de 1980 para 52,4% da década de 1990 e 67,8% na década de 2000. (POCHMANN, 2016, p. 99).

Tatiana Brettas (2020, p. 156, 163) faz importante observação ao destacar que a adesão do Brasil ao sistema financeiro mundial, alicerçado nas ideias de liberalização, desregulamentação e privatização, não se deu tão somente em razão da pressão e dos interesses externos, mas que também atendeu a uma parcela da burguesia nacional que também tinha seus interesses atrelados ao capital financeiro

internacional. As alterações na política econômica brasileira a partir dos anos 1990 foram fundamentais para que a financeirização encontrasse um ambiente favorável no Brasil, em especial, a estabilização monetária e a política do ajuste fiscal permanente.

O fim do regime militar autoritário trouxe grande esperança para a população de que a redemocratização do Brasil seria o caminho rumo ao progresso e o fim da grande desigualdade social que assolava o país. Apesar da trágica morte do presidente eleito Tancredo Neves, que nem chegou a assumir o cargo, a posse do então vice na chapa eleita, José Sarney, não foi suficiente para abalar o entusiasmo de grande parcela da sociedade com a abertura do regime político e a formação da Assembleia Nacional Constituinte encarregada de elaborar a uma nova Constituição democrática (CARVALHO, 2018, p. 201-202).

No entanto, já no terceiro ano do governo Sarney era evidente certa decepção nacional com o fato de que a democracia por si só não seria capaz de solucionar os graves problemas do Brasil. A velha imagem dos políticos corruptos tradicionais voltou a cena. O primeiro presidente eleito após a nova Constituição foi Fernando Collor de Mello que, apesar de ligado a uma família tradicional de políticos de Alagoas, elegeu-se sob uma plataforma de combate a corrupção e de rompimento com a velha elite política, adotando um tom messiânico e de moralidade (CARVALHO, 2018, P. 205).

Collor propôs uma mudança radical nos rumos do Brasil, rompendo-se com o passado desenvolvimentista que tinha o Estado como o principal indutor e planejador da política de desenvolvimento. Ancorado também nos que defendiam que o texto constitucional implicaria na ingovernabilidade do país, em razão do elevado gasto social, Collor propunha uma guinada ao liberalismo, com o fim das intervenções do Estado, privatizações, liberalização financeira, abertura do mercado interno aos produtos estrangeiros e contenção e fragilização dos direitos sociais recém conquistados (GENTIL, 2019a, p. 96).

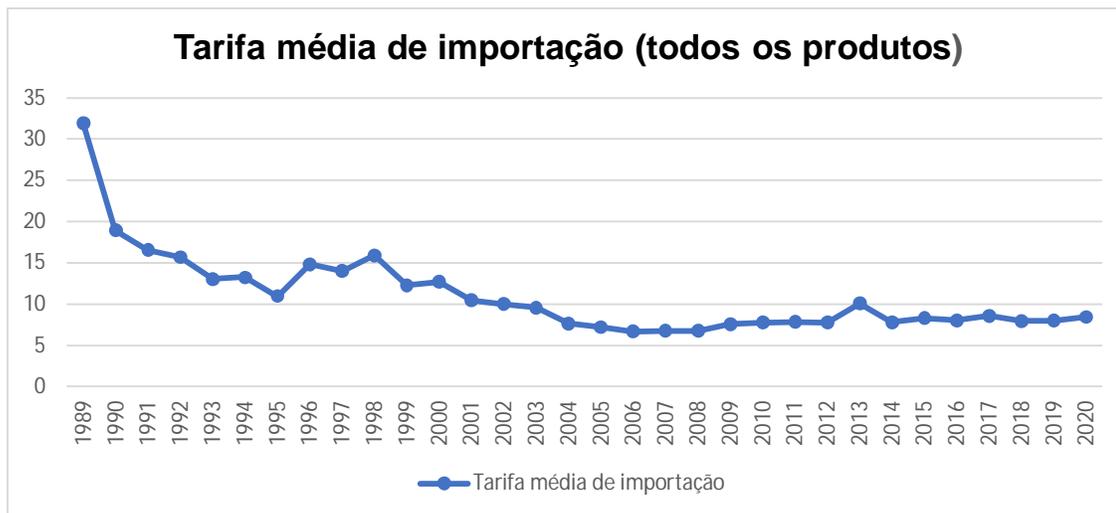
O cenário apresentava também dificuldades adicionais. Por meio dos planos Collor I e II aplicados entre 1990 e 1992, o governo implantou uma série de medidas recessivas e de estabilização monetária. Houve confisco de poupanças e aplicações financeiras, aumento da tributação, reforma administrativa com a demissão de inúmeros servidores públicos e congelamento de preços e salários. Como resultado de tais medidas, o período acabou marcado por forte recessão e queda de 10% do PIB. As medidas desastrosas culminaram com o *impeachment* do presidente em

outubro de 1992, assumindo em seu lugar o vice-presidente Itamar Franco (LACERDA; *et al*, 2018, p. 184, 185).

No governo Collor, as medidas tomadas para a estabilização monetária e o controle inflacionário não obtiveram sucesso, no entanto, o governo teve sucesso ao implementar políticas de abertura econômica ao mercado externo, de privatização e de desregulamentação. Somando-se ao aumento das importações e a adoção de políticas recessivas, a reorganização da estrutura produtiva do país acabou sendo uma consequência de todas estas medidas (BRETAS, 2020, p. 165).

O gráfico abaixo demonstra o grau de abertura da economia brasileira, com a média ponderada de importação de todos os produtos. No ano de 1989 a tarifa média era de 31,92%. Em 1990 já se notava um significativo decréscimo para 18,95%. Já em 1995 a tarifa média era de 10,97%. Em 2020 a tarifa média de importação foi de 8,41%:

Gráfico 1 – Tarifa média de importação de todos os produtos.



Fonte: The World Bank – elaboração própria.

Ainda em relação a abertura econômica, esta já vinha sendo discutida desde os anos 1980 em razão do esgotamento da política de substituição das importações. Em muitos países em desenvolvimento, como Chile, Argentina e Venezuela, a liberalização passou a ser vista como o único caminho viável, na crença de que o livre mercado poderia alavancar o processo de desenvolvimento em razão de uma maior eficiência alocativa dos fatores de produção (LACERDA; *et al*, 2018, p. 181).

A abertura da economia brasileira ocorreu sem uma prévia adaptação da indústria nacional. Já nos anos 1980, marcada pela instabilidade com baixo crescimento econômico e turbulências políticas, a indústria nacional apresentava atraso tecnológico e gerencial em relação aos concorrentes internacionais. Em razão disso, a reestruturação da indústria foi profunda com significativos impactos. Além destas condições negativas, a falta de investimento na década anterior causou um déficit de infraestrutura amplo. Havia carência de trabalhadores especializados, devido a negligência com educação e formação de mão de obra capacitada, bem como, deficiência nos setores de energia, transportes, portos e telecomunicações (LACERDA; *et al*, 2018, p. 183-184).

Em sentido semelhante, Jorge Caldeira (2017, p. 589-590) afirma que a abertura econômica para o mercado internacional causou um enorme impacto na indústria, das quais muitas acabaram inviabilizadas, tendo em vista que apostaram na proteção estatal, investindo em setores de bens de capital e na expectativa de crescimento do mercado interno. Com a abrupta abertura para a concorrência internacional, muitas indústrias sucumbiram, algumas se adaptaram, porém, muito desemprego foi gerado neste processo.

Outro fator importante para a consolidação do processo de financeirização e que também afetou a indústria nacional foi a implementação do plano Real no governo de Itamar Franco, com sua continuidade no governo de Fernando Henrique Cardoso. Apesar do plano Real garantir a estabilidade monetária e o controle da inflação, ele também parte da causa de sucessivos déficits na balança comercial entre 1994 e os anos 2000. O combate da inflação, alicerçado na liberalização financeira, abertura comercial e no câmbio sobrevalorizado reduziu o preço dos produtos importados e criou condições difíceis para os setores produtivos enfrentarem a concorrência externa, além de desestimular as exportações (BRETTAS, 2020, p. 167).

Com a estabilidade monetária alcançada com o plano Real a renda de juros decorrentes de ganhos inflacionários foi substituída pela financeirização em massa, atrelada, principalmente, na dívida pública e na exploração do fundo público, englobando neste processo o próprio serviço público e a Seguridade Social. Destacase, também o aumento da clientela bancária e na exploração do crédito consignado ao consumidor (BRETTAS, 2020, p. 162-163).

O esforço para a estabilização monetária no plano Real criou as bases para a legitimação social e política para o argumento do ajuste fiscal, da constante

necessidade de combate à inflação e na identificação do gasto público como um dos fatores responsáveis pela oscilação da política monetária. Assim, o plano Real foi um instrumento estratégico para inserir o Brasil no processo de financeirização da economia mundial (BRETTAS, 2020, p. 165).

Assim, sob o argumento do ajuste das contas públicas, foram perpetuadas inúmeras reformas na previdência, como a implementação de teto para o valor dos benefícios, substituição do tempo de serviço por tempo de contribuição, limitação de aposentadorias especiais, dentre outras, que significaram a perda de direitos do cidadão e um estímulo para a adoção de planos previdenciários complementares no mercado privado (BRETTAS, 2020, p. 169).

Neste novo contexto institucional, o eixo do desenvolvimento nacional foi deslocado, passando da industrialização para a financeirização, da proteção do mercado interno e substituição das importações para a abertura econômica.

4.3 A DESINDUSTRIALIZAÇÃO COMO CONCEITO EXPLICATIVO PARA A DINÂMICA DA INDÚSTRIA

A definição de desindustrialização e suas causas é alvo de intensos debates tanto no exterior quanto no Brasil. Rowthorn e Ramaswamy (1999) definem que ocorre desindustrialização quando “a parcela do emprego industrial diminuiu continuamente por mais de duas décadas na maioria das economias avançadas”.

Em sentido semelhante, Palma (2014, p. 10) afirma que a desindustrialização é a queda do emprego industrial quando os países atingem certo nível de renda *per capita*, nos quais muitos destes postos de trabalho transformam-se em empregos focados no setor de serviços especializado, sendo algo esperado e normal em países em desenvolvimento.

Estes e outros autores justificam analisar o processo de desindustrialização pelo viés do emprego porquanto independentemente da causa da desindustrialização, seja pelo aumento da produção e da produtividade ou da perda da posição no comércio exterior, o emprego industrial caiu nos países desenvolvidos em relação aos demais setores (MORCEIRO, 2012, p. 48).

Fiona Tregenna (2009, p. 459), por sua vez, entende que o processo de desindustrialização não deve abarcar uma única dimensão (queda da manufatura na participação do emprego total), devendo também ser considerada, além desta

dimensão, uma queda sustentada da participação da manufatura no PIB de determinado país.

No mesmo sentido, segundo Oreiro e Marconi (2014, p. 31), “a desindustrialização é definida como um processo de natureza estrutural no qual a participação da indústria no emprego e no PIB se reduz de forma consistente ao longo do tempo”.

A razão da combinação entre empregabilidade e participação no PIB como fatores essenciais para se verificar a ocorrência ou não de um processo de desindustrialização decorre da grande importância e características únicas que o setor industrial apresenta para o desenvolvimento dos países.

Neste sentido, Paulo César Morceiro (2012, p. 41) faz alusão a um documento divulgado pelo Departamento de Comércio dos Estados Unidos em 2012, em que se faz um alerta sobre a perda da competitividade da indústria norte-americana para a indústria de outros países, bem como sobre a perda de sua importância na participação do PIB. Neste documento, destacam-se os seguintes pontos:

- A manufatura é o setor que paga maiores salários que a média dos demais empregos;
- A existência e a sustentabilidade dos serviços intensivos em conhecimento (e de produtividade elevada) dependem de o país possuir uma forte capacidade manufatureira que forneça, por exemplo, engenheiros (e demais mãos de obra específicas) altamente treinados para o setor de serviços, bem como infraestrutura e instituições.
- A segurança nacional pode estar em risco se o país não possuir uma base manufatureira forte, especialmente para produzir produtos militares e infraestrutura de comunicações.
- Nos países desenvolvidos, a manufatura emprega a maioria dos cientistas e engenheiros domésticos (MORCEIRO, 2012, p. 41).

Da mesma forma, em uma ampla revisão da literatura ligada ao pensamento Kaldoriano e a visão estruturalista da economia, Fiona Tregenna e Antonio Andreoni (2020, p. 2) destacam a grande importância que os autores têm dado a industrialização como o principal fator para o crescimento econômico dos países em desenvolvimento, para que atinjam patamares semelhantes aos países mais desenvolvidos.

Assim, os referidos autores identificaram os seguintes fatores que destacam a importância do setor manufatureiro, além da ampla alteração estrutural que a forte industrialização induz em toda a sociedade:

- a) a existência de vínculos intersetoriais que induzem o crescimento;

b) o aprender fazendo proporciona uma forma de saber mais elevada e também induz inovações organizacionais e aprimoramento das capacidades coletivas;

c) o setor manufatureiro proporciona avanços tecnológicos significativos que também induzem avanços para os outros setores econômicos;

d) a produtividade aumenta em todos os setores em razão dos retornos crescentes dinâmicos de escala. O conhecimento produzido na indústria transborda para todos os setores;

e) o comércio de manufaturas é muito importante para o balanço de pagamentos.

O emprego na indústria possui vantagens em relação aos demais setores, uma vez que, tendem a ter melhores remunerações e proporcionar o desenvolvimento de maiores e melhores habilidades quando se compara com outros setores. Ainda, a segurança do vínculo do emprego também costuma ser superior do que no setor agrícola e de serviços, sendo menos suscetível a terceirizações e estabelecimento de vínculos precários. Por fim, o setor industrial é mais propício a sindicalização, constituindo-se em importante instituição na defesa dos interesses dos trabalhadores (TREGENNA, 2009, p. 460-461).

No Brasil, há uma grande diversidade de definições no debate sobre a desindustrialização e caráter ideológico. Predomina, porém; um debate centrado relacionado na produção, da participação no setor industrial no PIB. A provável razão para este predomínio, segundo Paulo César Morceiro (2012, p. 55), relaciona-se ao aumento do conteúdo importado diante da alteração no modelo de desenvolvimento econômico ocorrida nos anos 1990, com abertura econômica, privatizações, câmbio flutuante, dentre outros.

Conforme abordado no capítulo anterior, muitos países desenvolvidos vêm enfrentando um contínuo processo de desindustrialização e um crescimento do setor de serviços. O mesmo é observado na realidade brasileira, porém; há algumas diferenças que trazem consequências negativas para o Brasil, as quais serão abordadas na sequência.

O fenômeno da desindustrialização, se entendido como o declínio da participação da indústria na produção e no emprego, é visto como algo natural e comum em praticamente todos os países desenvolvidos. Conforme se aumenta o nível da renda as pessoas tendem a consumir cada vez mais serviços, em proporção

maior do que de produtos manufaturados. Este fenômeno começou a ser observado em muitos países ricos já na década de 1970. Tem-se, como exemplo, a Grã-Bretanha, que nesta década tinha uma grande proporção do emprego no setor industrial, em torno de 35%. Já na década e 2010 esse percentual era de apenas 10%. Da mesma forma, a participação no PIB da indústria que era de 37% nos anos 1950, passou para apenas 13% na década de 2010 (CHANG, 2013, p. 134-135).

Apesar da desindustrialização, o setor industrial permanece como protagonista na economia dos países desenvolvidos. Isso pode ser melhor observado quando se mede a participação da produção industrial no PIB em termos de preços constantes. Neste caso, como na Inglaterra, em preços correntes, entre 1955 e 1990, a participação do PIB industrial caiu de 37% para 21%, no entanto, em preço constantes, a queda foi de 27% para 24% (CHANG, 2013, p. 138).

A razão para tal, explica Ha-Joon Chang (2013, p. 132, 138-139), é que os preços relativos dos produtos manufaturados vêm caindo. O valor gasto, por exemplo, para comprar um computador há dez anos atrás, hoje permitiria talvez comprar três deles (com valor ajustado pela inflação). Logo, o montante da renda comprometida com computadores é hoje menor do que no passado. No entanto, o preço do corte de cabelo tende a se elevar nesses mesmos dez anos, da mesma forma como o comprometimento da renda com este serviço.

Este fenômeno ocorre porquanto o crescimento da produtividade no setor manufatureiro tende a ser bem mais rápido comparando-se com o setor de serviços. Na indústria é possível aplicar avanços tecnológicos para diminuição de custos, como melhores técnicas e automação da produção ou uso de outros materiais sem diminuir a qualidade do produto. Já em relação a maioria dos serviços, o mesmo dificilmente ocorre sem uma diminuição da qualidade do serviço prestado. O aumento da produtividade é muito mais limitado (CHANG, 2013, p. 139).

No mesmo sentido explicam Rowthorn e Ramaswamy (1999, p. 20, tradução própria):

[...] a produtividade do trabalho cresce mais rapidamente na manufatura do que na economia como um todo e, portanto, o preço relativo dos bens manufaturados diminui à medida que a economia se desenvolve. Isso, por sua vez, incentiva a substituição de bens manufaturados por outros itens, especialmente aqueles serviços cujo custo relativo está subindo devido ao crescimento relativamente mais lento da produtividade nessas atividades. Nos estágios iniciais de desenvolvimento, o efeito dessa substituição é impulsionar o já rápido crescimento da demanda para manufaturas, enquanto

mais tarde o efeito da substituição ajuda a estimular um outro efeito de redução da demanda por bens manufaturados.

Outra explicação é que o setor de serviços também tem posição favorável em relação aos seus preços relativos, quando se compara com o setor industrial. Enquanto este normalmente enfrenta a competição externa de produtos importados, o setor de serviços dificilmente tem esse enfrentamento (MORCEIRO, 2012, p.60).

Para Paulo César Morceiro (2012, p. 60), no setor de serviços, independente do aumento da produtividade, os salários costumam aumentar ao mesmo tempo com os salários gerais da economia:

A uniformidade dos aumentos dos salários na economia, isto é, os setores econômicos buscam trabalhadores no mesmo mercado de trabalho, e, desse modo, os salários do setor de serviços elevam-se *pari passu* com o aumento dos salários gerais da economia. Em suma, os salários dos setores de serviços elevam-se independentemente do aumento de sua produtividade porque a maior parte desse setor está imune à competição externa.

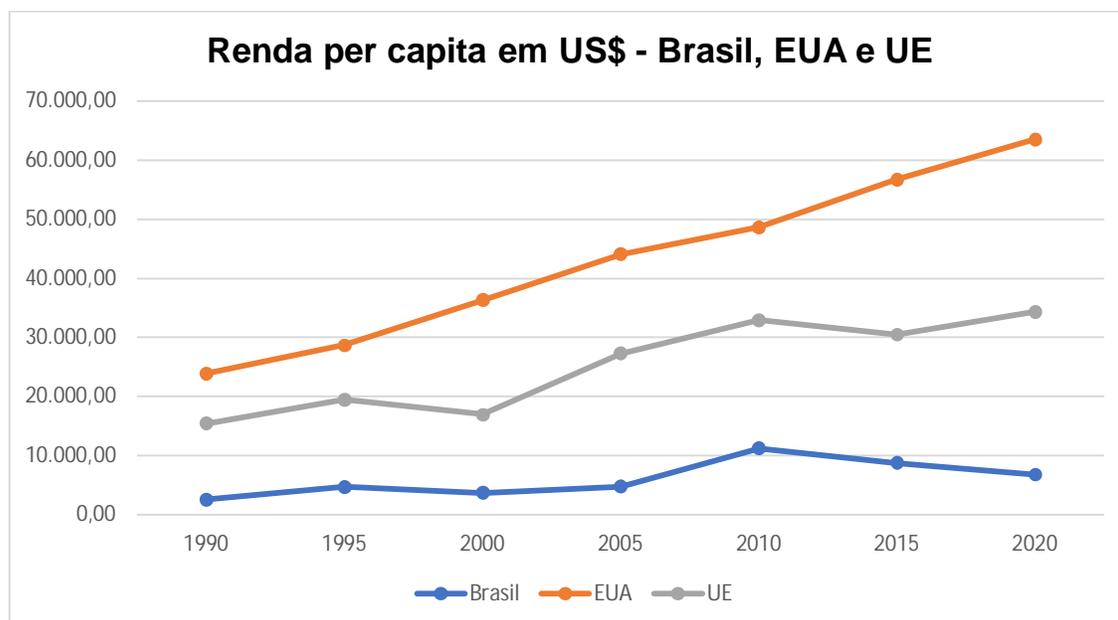
Diferentemente dos países desenvolvidos, no Brasil não se pode afirmar que o setor industrial seja o protagonista no modelo de desenvolvimento, como foi outrora. É comum na literatura especializada a percepção de que a perda forte e rápida na participação da indústria no valor adicionado do produto e principalmente, no emprego total, antes que o país alcance altos níveis de renda *per capita*, significa a ocorrência de um processo de desindustrialização precoce, que poderia levar a economia a retroceder ou então a prejudicar o seu crescimento (NASSIF; FEIJÓ; ARAÚJO, 2013, p. 26).

Desta forma, quando a desindustrialização ocorrer de forma natural, o fenômeno não costuma vir acompanhado de consequências negativas, mas sim uma elevação no nível de renda com o crescimento do setor de serviços, gerando empregos de alta qualificação. No entanto, quando a desindustrialização ocorre de forma precoce, sem que o país tenha antes alcançado um bom nível de desenvolvimento, consequências negativas advirão desde fenômeno (BARBOSA; SOUZA DO CARMO; RAIHER, 2015, p. 59).

Para os países com renda baixa ou média a desindustrialização representa uma ameaça significativa, tendo em vista que suas chances de desenvolvimento tecnológico diminuem, assim como, sua capacidade de agregar valor nos bens via comércio internacional globalizado, o que significa um sério obstáculo para que a produtividade cresça de forma cumulativa (TREGENNA; ANDREONI, 2020, p. 1).

Embora a perda da participação da industrial no PIB seja um fenômeno observado em muitos países desenvolvidos, assim como no Brasil, como se verá na sequência, há uma diferença enorme na renda *per capita*, quando se compara, por exemplo, Estados Unidos da América, União Europeia e Brasil, como se pode observar:

Gráfico 2 – Renda per capita em US\$ - Brasil, EUA e UE

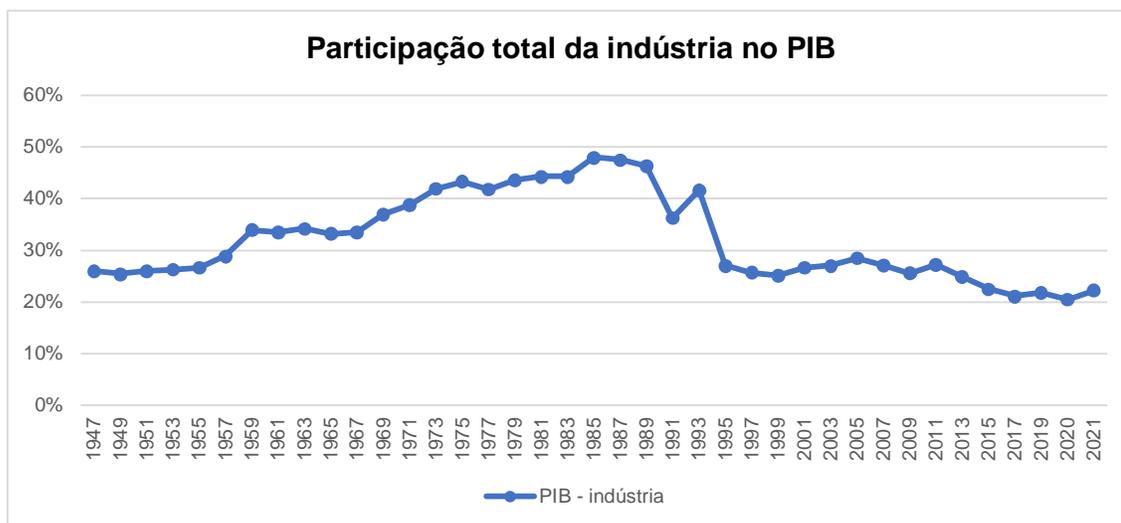


Fonte: The World Bank – World Development Indicators (adaptação própria).

A queda na renda *per capita* brasileira ao longo da última década, que já era bastante inferior a renda dos países desenvolvidos, pode significar que um processo de desindustrialização no Brasil traria consequências negativas para o desenvolvimento nacional, não se observando a mesma dinâmica que vem ocorrendo nos Estados Unidos e na União Europeia, por exemplo.

No gráfico seguinte, pode-se observar também a significativa queda da participação do setor industrial no PIB iniciada nos anos 1990, justamente, quando o país passou por uma abrupta mudança institucional em seu modelo de desenvolvimento:

Gráfico 3 – Participação total da indústria no PIB.

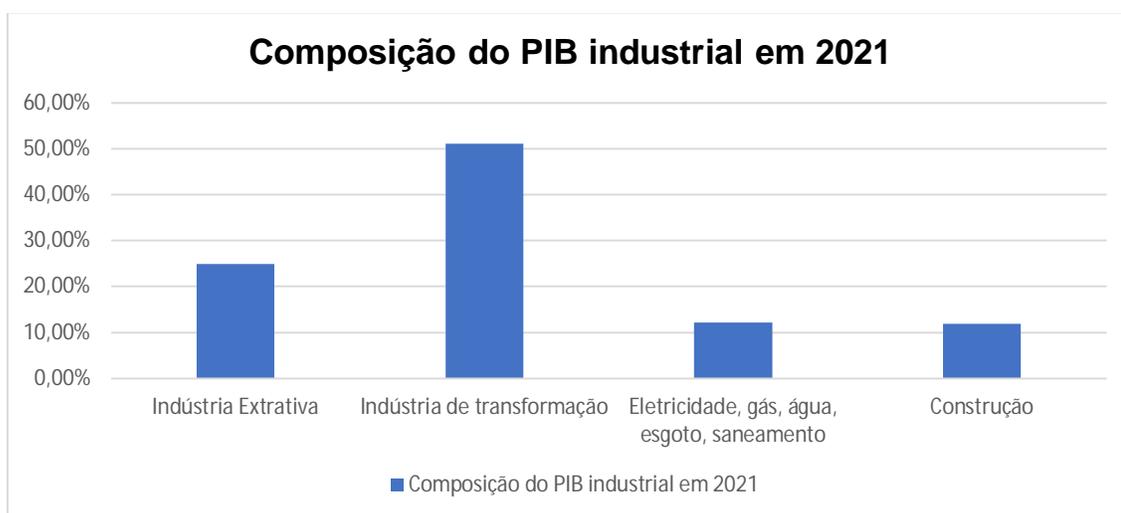


Fonte: IBGE – Contas Nacionais Trimestrais, CNI (Confederação da Indústria Brasileira), adaptação própria.

A participação do setor industrial no produto total em 2021 (22%) é inferior ao patamar observado em 1947 (26%) e está muito abaixo do seu auge atingido em 1985 quando o setor participava com 48% do PIB nacional.

Importa observar também que o PIB industrial brasileiro é considerado pelo IBGE como dividido em quatro setores (indústria extrativa, indústria de transformação, eletricidade, água, gás e esgoto e construção). A indústria de transformação representa apenas 51,13% de todo PIB industrial:

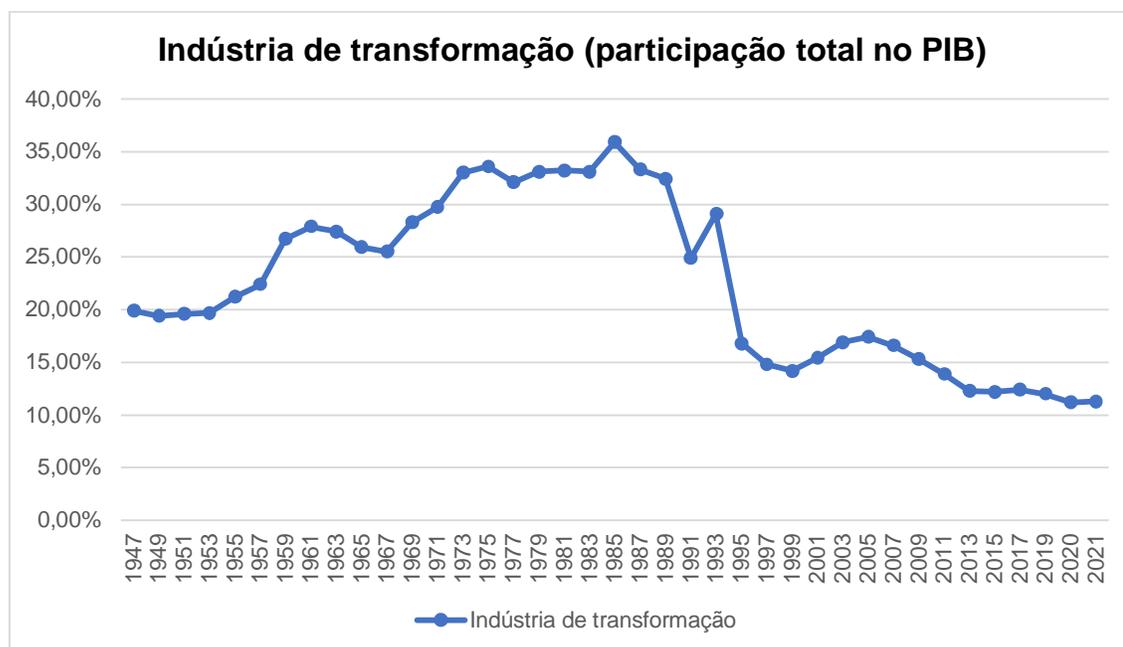
Gráfico 4 – Composição do PIB industrial em 2021.



Fonte: IBGE, 2021a, p. 20 - Elaboração e adaptação própria para percentual.

Ainda, quando se observa a participação específica da indústria de transformação no produto total, conforme o próximo gráfico, a queda é ainda mais significativa. Em 2021 a participação desta indústria foi de apenas 11,30% no produto total, ao passo que em 1985 era de 35,90% e em 1993 foi de 29,10%.

Gráfico 5 – Indústria de transformação (participação total no PIB).



Fonte: IBGE – Contas Nacionais Trimestrais, CNI, 2021a – (adaptação própria).

Apesar dos dados de participação da indústria no PIB indicarem que o Brasil se encontra num processo de desindustrialização, muitos autores fazem ponderações sobre esta questão.

Sidney Nakao Nakahodo e Marcos Sawaya Jank (2006, p. 18-19), em artigo publicado em 2006, defendiam a posição de que o Brasil não passava por um processo de desindustrialização. Para amparar seus estudos, afirmavam, à época, que os superávits da balança comercial registrados em produtos não relacionados aos *commodities* a partir de 2002, além de uma recuperação do emprego industrial desde o segundo semestre de 2004 contestariam a tese da desindustrialização. Ainda, argumentavam que seria uma concepção simplista a ideia de que a grande produção e exportação brasileira de produtos primários não seria considerada atividade industrial, uma vez que, envolveria toda uma cadeia produtiva de máquinas, insumos,

processamento e outros serviços de suporte para amparar o grande volume exportado.

Para os referidos autores, embora a apreciação do câmbio na época causasse prejuízos e dificuldades de crescimento ao setor industrial, não seria o crescimento das exportações de *commodities* a principal causa para valorização cambial, mas sim, a falta de reformas estruturantes (fiscal, tributária, trabalhista e previdenciária) e cortes de gastos governamentais, que poderiam reduzir a dívida pública e a taxa Selic. A Constituição de 1988 é apontada pelos autores como desastrosa e causadora de muitas sequelas para o país (NAKAHODO; JANK, 2006, p. 19-21).

Apesar dos argumentos apresentados, percebe-se que mesmo após a publicação do artigo de Sidney Nakao Nakahodo e Marcos Sawaya Jank em 2006, até 2020 o Brasil realizou inúmeras reformas estruturantes apontadas como causas para as dificuldades do setor industrial. Desonerações tributárias, prorrogação dos benefícios da zona franca de Manaus, inúmeras reformas na legislação previdenciária culminando com a grande reforma de 2019, além da reforma trabalhista e liberação da terceirização. Apesar de todas estas reformas alinhadas ao neoliberalismo, a participação da indústria no PIB continuou a cair e o crescimento econômico permanece fraco ao longo da última década de 2010 a 2020.

Em sentido diferente, Regis Bonelli e Samuel de Abreu Pessoa (2010, p. 4, 19) afirmam ser necessária cautela em se afirmar que existiria um processo de desindustrialização no Brasil. Para os autores, a queda da participação da indústria de transformação no PIB é menos acentuada quando se analisa os dados baseados em preços constantes e não em preços correntes. Quando a análise é baseada em preços constantes percebe-se que a queda da participação da indústria no produto nacional teria começado antes, já na década de 1970 e isso evidenciaria que os preços na indústria cresceram menos do que os preços das áreas restantes da economia, indicando assim, um ganho de competitividade do setor industrial.

Destacam ainda, que entre a década de 1970 até o início da década de 1990 o Brasil tinha uma indústria proporcionalmente muito grande em relação ao seu nível de PIB, no entanto, posteriormente, até 2007, a situação teria se invertido e o Brasil passou a apresentar relativamente pouca indústria em razão do volume de seu PIB. Para os autores, antes da liberalização comercial no início dos anos 1990, o projeto nacional desenvolvimentista teria tido sucesso em criar uma matriz industrial enorme e diversificada, no entanto, com elevado grau de artificialismo, que denotava na baixa

eficiência da indústria. Com a guinada liberalizante, o ajuste foi forte ao ponto de se inverter a antiga situação (BONELLI; PESSÔA, 2010, p. 49).

O ambiente de elevados juros e carga tributária seriam os principais motivos para explicar o baixo crescimento da indústria desde os anos 1990, relevando que a indústria reflete o contexto macroeconômico. Embora a exportação de produtos básicos tenha aumentado, a diversidade da pauta de exportação é ainda muito maior do que em outros períodos do passado, o que também de certa forma diluiria o receio de desindustrialização (BONELLI; PESSÔA, 2010, p. 57).

Assim, embora exista risco de desindustrialização e de doença holandesa²⁵, a depender das condições de que se apresentassem no futuro, os autores entendem que a indústria brasileira apresentava tamanho artificial impulsionada pela política de substituição das importações até a década de 1980. O que se seguiu na sequência que afetou a participação da indústria no PIB decorreria assim das reformas liberalizantes, visto como algo positivo por corrigir um padrão de alocação de recursos, das instabilidades macroeconômicas e das mudanças estruturais ocorridas na economia global (BONELLI; PESSÔA, 2010, p. 58).

Apesar do argumento de Bonelli e Pessôa (2010) quando se analisa a participação da indústria no PIB por meio de preços constantes²⁶, também se verifica uma queda na participação. Após o auge nas décadas de 1970 e 1980, a participação da indústria de transformação no PIB caiu pela metade em 2021. Entre 2001 e 2004 houve um breve período de leve recuperação, porém, a participação voltou a declinar chegando a 11,3% em 2021 em preços correntes. Ocorre que, mesmo quando a análise é feita em preços constantes, neste caso tendo como base o ano de 2010, a queda na participação no produto total da indústria de transformação é evidente (CONSIDERA; TRECE, 2022, p. 5):

²⁵ De acordo com Paulo César Morceiro (2012, p. 64-65), “originalmente, o conceito de doença holandesa está ligado à descoberta de um recurso natural abundante e valorizado que, ao ser exportado em demasia, aprecia sobremaneira a taxa cambial do país. Essa valorização do câmbio diminui a competitividade da manufatura interna e promove a deterioração do saldo comercial de produtos manufaturados”. Ainda, segue o autor afirmando que na atualidade “a doença holandesa é entendida como uma desindustrialização causada pela apreciação da taxa de câmbio de um país – sendo suficiente para causar aquela – independentemente da motivação que apreciou a taxa de câmbio”.

²⁶ O PIB nominal usa os preços correntes para atribuir um valor à produção de bens e serviços da economia. O PIB real usa preços constantes do ano-base para atribuir um valor à produção de bens e serviços da economia. Como o PIB real não é afetado pela variação nos preços, as variações do PIB real refletem somente as mudanças nas quantidades produzidas. Assim, o PIB real é uma medida da produção de bens e serviços da economia (MANKIW, 2009, p. 509)

Gráfico 6 – Participação da indústria de transformação no PIB (valores correntes e constantes).



Fonte: Elaborado por Claudio Considera e Juliana Trece (2022, p. 5) com base no IBGE – Contas Nacionais e Estatísticas do Século XX; IBGE – Contas Consolidadas para a Nação e Contas Sinóticas e IPEADATA.

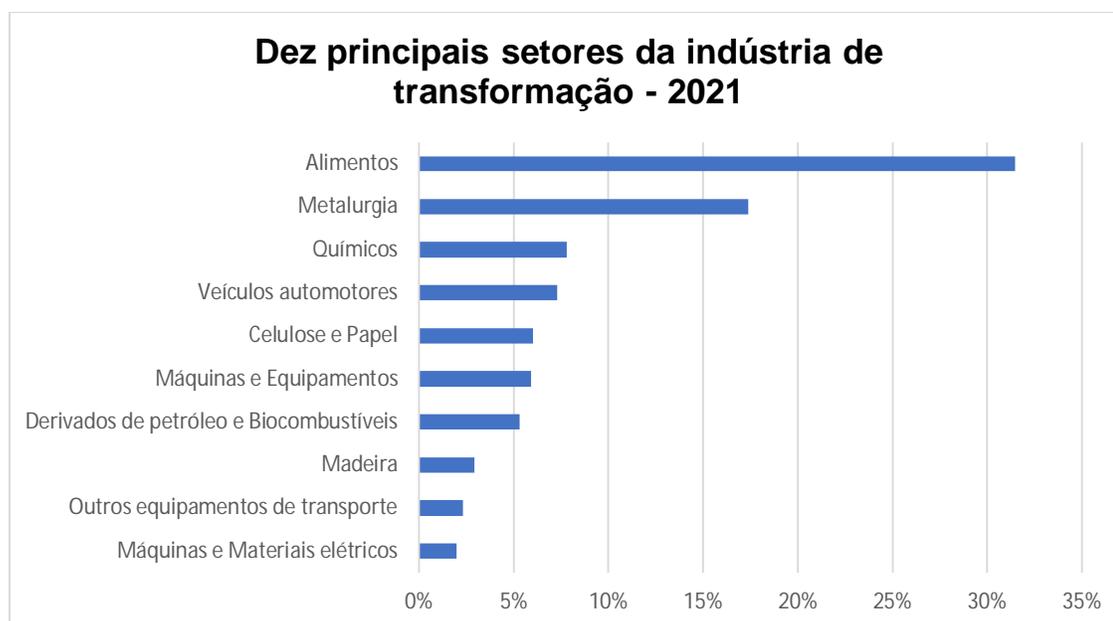
Também em sentido diverso de Bonelli e Pessôa (2010), para José Gabriel Palma (2014, p. 17) uma das razões para a desindustrialização do Brasil está na doença holandesa, porém; causada pelas reformas econômicas implementadas. Assim como em outros países da América Latina, o Brasil alcançou níveis de industrialização semelhantes ao das economias desenvolvidas graças a política de substituição de importações. No entanto, quando o país passou por uma drástica reforma institucional com uma abrangente abertura comercial e financeira a doença holandesa se instalou. Com o fim do apoio estatal para a indústria, o preço dos bens negociados caiu e houve grande entrada de recursos, o que sobrevalorizou a taxa de câmbio. Ocorreu também algum ganho de produtividade em razão do acesso facilitado e menos custoso aos bens de capital importados.

O argumento de que a indústria brasileira até a década de 1990 apresentava tamanho excessivo também não parece prosperar. Como já analisado nos dois primeiros capítulos, o período de maior crescimento do PIB deu-se justamente sob a política de substituição de importações desenvolvimentista, na qual a industrialização constante era figura central no modelo de desenvolvimento, que também serviu de propulsora ao avanço da cobertura previdenciária. Justamente após a guinada institucional em 1990 com a abertura comercial e o abandono do incentivo e proteção à indústria, os índices de crescimento do PIB foram significativamente menores, sendo

uma indicação de que o declínio da participação da indústria no PIB afetou o processo de desenvolvimento nacional.

Passados 30 anos da abertura comercial, percebe-se também que produtos de alta tecnologia ocupam um pequeno espaço da indústria de transformação. O setor com maior participação, com 32%, é o de alimentos, uma decorrência natural da grande produção de grãos e proteína animal nacional. Dentre os 10 maiores setores percebe-se um predomínio de indústrias derivadas da produção agrícola ou da extração de matérias-primas:

Gráfico 7 – Dez principais setores da indústria de transformação 2021.



Fonte: CNI, 2021b.

Cumprir destacar ainda que a indústria alimentícia cresceu 5,9% entre 2011 e 2020, ao passo que a fabricação de veículos automotores, carrocerias e reboques registrou uma queda de 4,9%. No mesmo período, a fabricação de produtos químicos registrou crescimento de 1,7%; fabricação de coque, derivados do petróleo e biocombustíveis e extração de petróleo e gás natural registraram ambos crescimentos de 1,1% (IBGE, 2020). Como visto, a indústria com mais tecnologia empregada sofreu expressivo declínio ao longo da década de 2010 a 2020.

No que tange às exportações, como abordado por Bonelli e Pessôa (2010), os dados também demonstram uma mudança na dinâmica industrial, com

primarização da pauta exportadora e declínio da indústria de transformação, reflexo da menor participação no PIB. Com a apreciação do câmbio o crescimento industrial e o investimento no setor foram muito prejudicados, fenômeno esse frequente em países como o Brasil em que há grande volume de exportação de produtos primários. Assim, importar produtos industrializados tem custos menores do que produzir localmente. Em um cenário de abertura comercial, que se iniciou nos anos 1990, empresários industriais passaram a atuar como meros comerciantes (POCHMANN, 2016, p.61-62).

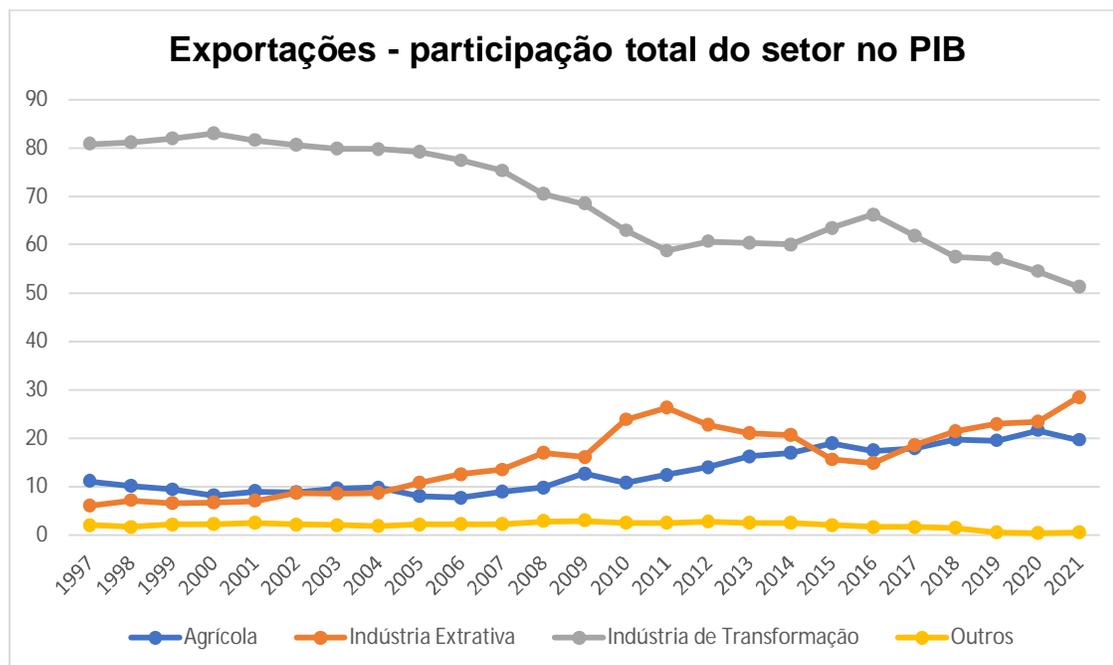
Em razão disso, o Brasil acabou tomando o caminho natural que é o da especialização industrial em torno de bens de menor valor agregado, normalmente dependentes de recursos naturais e que necessitam de mão de obra de baixo custo para a produção. Essa regressão na estrutura produtiva, em muitos casos, está também associada a empregos de baixa qualidade e pouco investimento em progresso técnico. A abertura comercial sem planejamento levou o país ao domínio do capital financeiro e comercial (POCHMANN, 2016, p. 62-63).

Neste mesmo sentido Saad Filho e Moraes (2018, p. 131):

A liberalização das importações e a maior integração internacional levaram a economia brasileira a se especializar em uma gama mais restrita de bens relativamente pouco sofisticados. Essas medias esvaziaram a base industrial, fomentaram a reprimarização e aumentaram a dependência do país do comércio e investimentos externos, bem como de tecnologia estrangeira. A economia perdeu dinamismo e potencial de criar empregos. Apesar de ter mantido algumas empresas produtivas e financeiras estratégicas, o Estado brasileiro tornou-se menos apto que antes para lidar com os problemas de coordenação, reestruturação, crescimento econômico, criação de emprego e distribuição de renda.

Quando se analisam os dados referentes a participação do setor industrial no PIB das exportações, fica evidente a queda da importância da indústria de transformação na pauta exportadora e o significativo crescimento da participação do setor agrícola e da indústria extrativa, indicando a reprimarização da pauta exportadora:

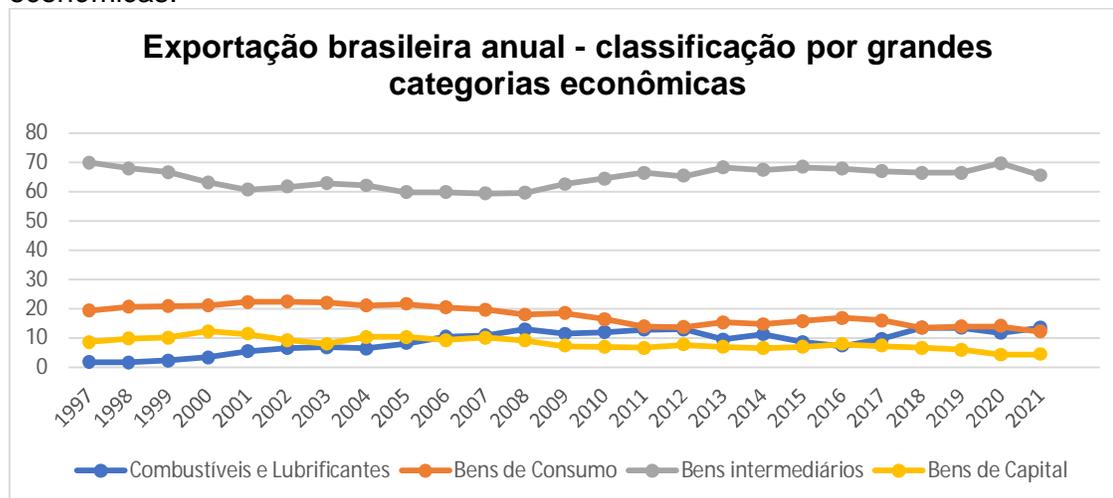
Gráfico 8 – Exportações – participação total do setor no PIB.



Fonte: BRASIL, 2021a (adaptação do autor).

Já quando se observam os dados referentes as grandes categorias econômicas da pauta de exportação, percebe-se também um declínio significativo da participação da produção de bens de capital. No ano 2000 os bens de capitais representavam 12,4% da pauta exportadora, ao passo que em 2021, os bens de capitais representaram apenas 4,5% da pauta:

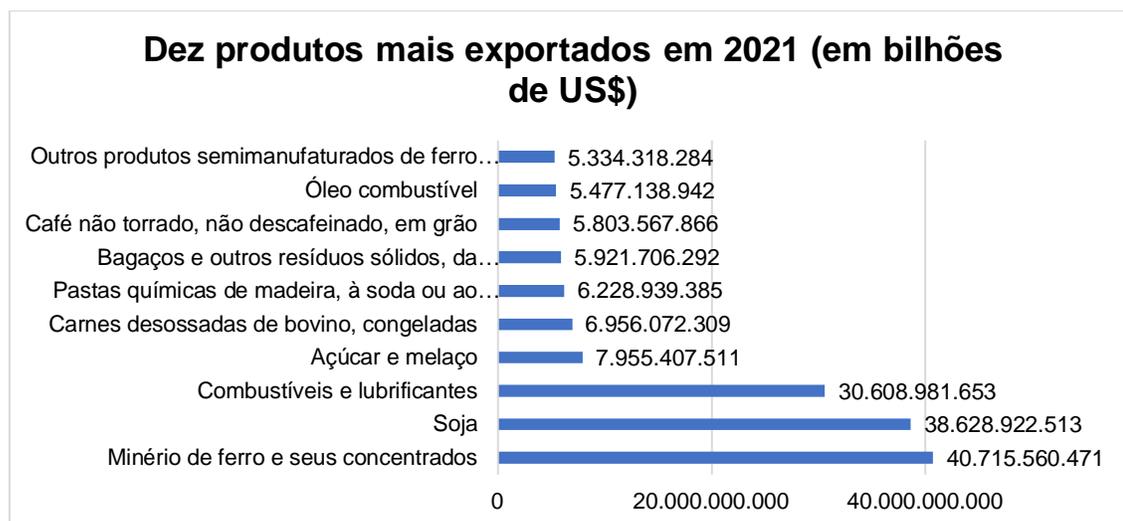
Gráfico 9 – Exportação brasileira anual – classificação por grandes categorias econômicas.



Fonte: BRASIL, 2021b (adaptação do autor).

Por fim, analisando-se quais foram os 10 produtos mais exportados (com maior receita) em 2021, evidencia-se, novamente, a reprimarização da pauta exportadora, ou seja, não há nenhum produto com alta tecnologia embarcada, caracterizando o Brasil como um grande exportador de produtos primários ou semimanufaturados:

Gráfico 10 – Dez produtos mais exportados em 2021 (em bilhões de US\$).



Fonte: BRASIL, 2021f – (elaboração própria).

Via de regra países que se valem de produtos com vantagens comparativas e acabam por se especializar em produtos primários tendem a retardar seu processo de desenvolvimento. Embora existam exceções, porém; na maioria das vezes, os setores baseados na economia primária tendem a gerar uma baixa difusão de progresso técnico, causando, por sua vez, maior atraso tecnológico em relação a países com maior diversidade produtiva. Desta forma, aquilo que uma país exporta tem importância, pois quanto mais os produtos exportados tiverem incorporados setores de alta tecnologia, a tendência é de maior crescimento econômico no longo prazo. O oposto, quanto mais produtos baseados em recursos naturais estiverem na pauta de exportação, a tendência é de a economia do país ficar para trás (NASSIF; FEIJÓ; ARAÚJO; 2013, p. 36-37).

Destarte, percebe-se que do ponto de vista da participação do setor industrial no total do PIB, com destaque para a indústria de transformação e também pela pauta de exportações brasileira, existem significativos sinais de desindustrialização nacional

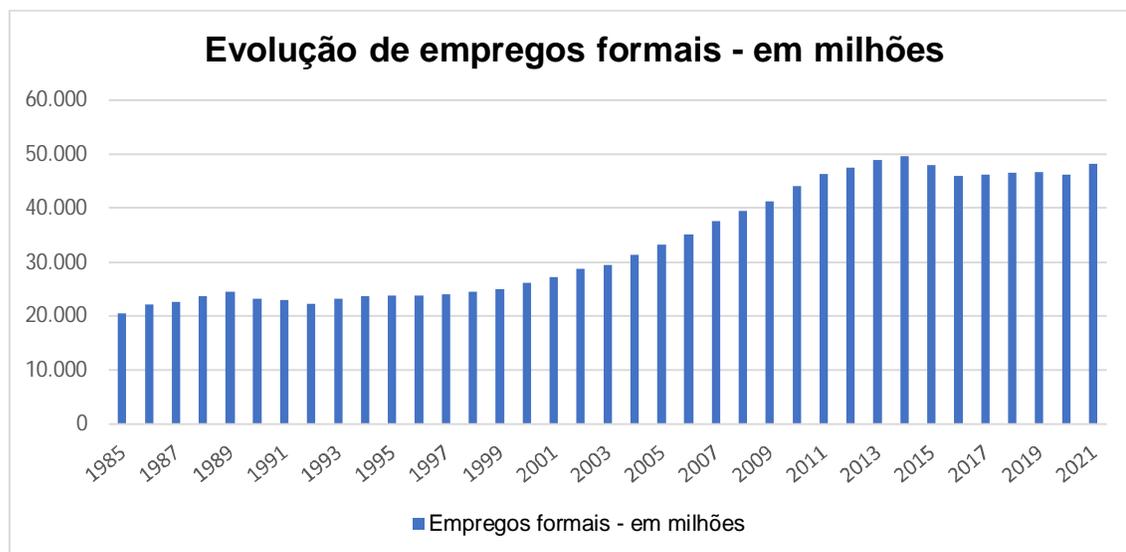
- uma consequência esperada da mudança institucional ocorrida no início da década de 1990. Como destacado anteriormente, a perda da importância do setor industrial trouxe consequências para a proteção previdenciária, antes pensada especialmente para este segmento.

4.4 EMPREGABILIDADE NO SETOR INDUSTRIAL

Segundo os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2021 (BRASIL, 2021d), neste ano o Brasil possuía pouco mais de 48 milhões de empregos formais, isto é, celetistas, estatutários e outros vínculos previstos legalmente (avulsos, temporários, aprendizes, cargos de diretoria e contratados por leis estaduais e municipais).

Os dados também demonstram que na última década o país perdeu a capacidade de gerar empregos formais. A quantidade de empregos formais em 2021 é equivalente a quantidade observada em 2013:²⁷

Gráfico 11 – Evolução de empregos formais – em milhões.



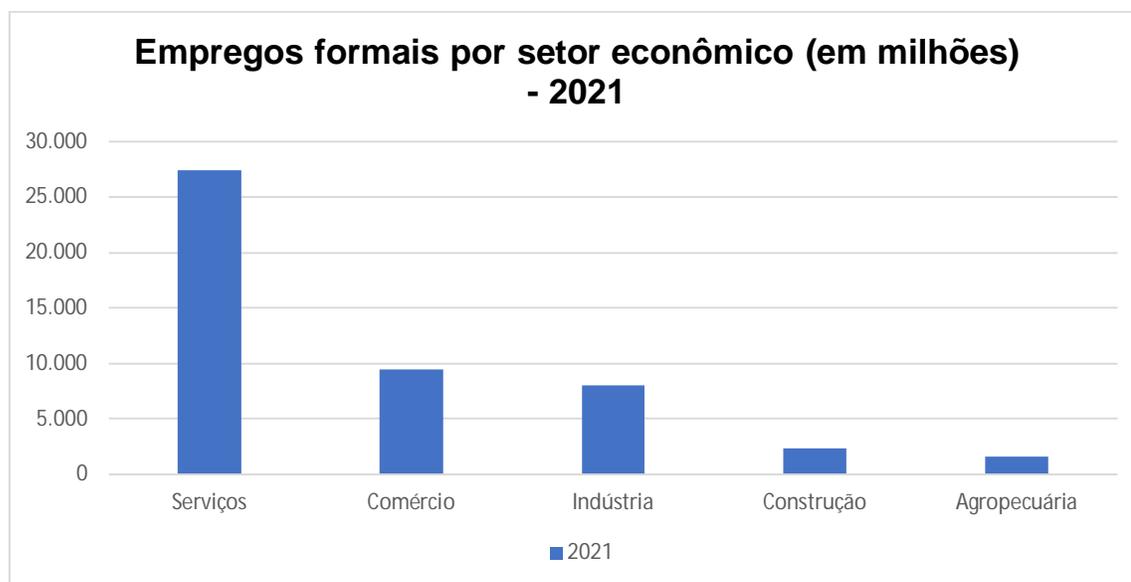
Fonte: BRASIL, 2021d (adaptação própria).

A RAIS de 2021 também demonstra que o grande setor com capacidade de geração de empregos formais é o de serviços, com 27 milhões e 415 mil empregos.

²⁷ Deve-se considerar, no entanto, que a pandemia da COVID-19 possivelmente teve influência na quantidade de empregos formais existentes em 2021.

Seguindo a lógica de se dividir a economia em três grandes setores, pode-se afirmar que o setor de serviços (incluindo o comércio) gerou 36 milhões e 870 mil empregos formais, o setor industrial (incluindo a construção) 10 milhões e 355 mil e o setor agrícola 1 milhão e quinhentos e trinta e dois mil empregos formais (BRASIL, 2021d).

Gráfico 12 – Empregos formais por setor econômico (em milhões) – 2021.

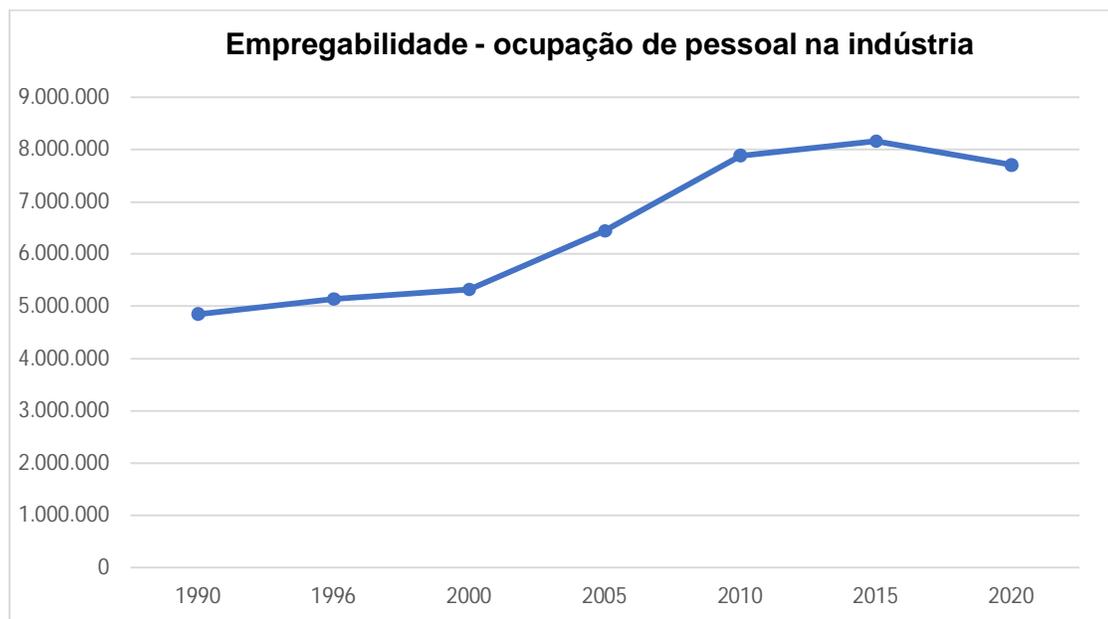


Fonte: BRASIL, 2021d (adaptação própria).

Já segundo a PIA - Pesquisa Anual Industrial (IBGE, 2020) em 2020 a indústria ocupava (empregos formais ou não) cerca de 7.7 milhões de pessoas. Entre 2011 e 2020 a indústria reduziu a mão de obra em cerca de um milhão de pessoas, apontando-se como causas as mudanças estruturais relacionadas à evolução da tecnologia, à dependência do consumo interno e à concorrência com empresas estrangeiras.

Os dados do IBGE para o setor industrial mostram também estagnação na última década, ou seja, a indústria perdeu a capacidade de gerar empregos e ocupação de trabalho para os brasileiros, conforme se pode verificar:

Gráfico 13 – Empregabilidade – ocupação de pessoal na indústria.



Fonte: IBGE, 2020; IBGE, 2015; IBGE, 2010; IBGE, 2005; IBGE, 2000; IBGE, 1996; IBGE, 1990. Adaptação e elaboração própria.

O setor industrial de maior representatividade em relação a ocupação de pessoas é o de produtos alimentícios, com 23% dos empregos, seguido do setor de confecção de artigos do vestuário e acessórios com 6,7%. Fabricação de produtos metálicos (que não inclui máquinas e equipamentos) representa 5,8%. Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias representam 5,7% (IBGE, 2020).

Apenas a título de comparação, em 1990, a indústria alimentícia era responsável por empregar 13,29% de toda mão de obra do setor industrial, seguida do setor de do setor de confecção de artigos do vestuário e acessórios com 12,02%, metalurgia com 10,86% e mecânica com 8,07% (IBGE, 1990²⁸).

Os dados mostram que a empregabilidade no setor alimentício cresceu de forma significativa ao longo de 30 anos desde o início da abertura comercial, o que pode ter ligação com a expansão da produção agrícola no país e sua importância no PIB nacional ao longo deste período.

Importante também ressaltar a necessidade de ponderação dos dados relacionados ao emprego industrial. Com o avanço tecnológico e a especialização das atividades, muitas destas atividades que antes eram realizadas dentro da fábrica

²⁸ Percentual calculado pelo próprio autor com base nas informações constantes na PIA de 1990.

passaram a ser realizadas fora dela, por outros prestadores de serviços, via subcontratação ou terceirização. É o caso, por exemplo, de serviços de alimentação, limpeza, transportes, segurança, processamento de dados, etc. Diante disso, muitas atividades que antes compunham o emprego industrial agora passam a ser computadas como pertencentes a área de serviços. Essa mudança de classificação afeta o emprego industrial e pode acabar sendo interpretado como uma falsa desindustrialização (MORCEIRO, 2012, p. 61).

Da mesma forma, alterações sobre o que é indústria e o que é serviço também podem impactar no entendimento da desindustrialização. É o caso, por exemplo, da alteração de classificação pelo IBGE perpetuada em 2007, na mudança da classificação nacional de atividades econômicas (CNAE) 1.0 para a 2.0, em que algumas atividades que antes eram consideradas industriais foram reclassificadas como serviços (MORCEIRO, 2012, p. 62).

Da análise dos dados apresentados é evidente que o setor de serviços é maior gerador de ocupações no Brasil e que o setor industrial, apesar de gerar número significativo de empregos, não tem, nem de longe, a mesma capacidade e dinamismo. No entanto, analisar uma possível desindustrialização nacional somente a partir da ocupação da mão de obra é impreciso, uma vez que, como demonstrado, há certa confusão se alguns setores são considerados indústria ou serviços, além da terceirização ser uma realidade nas plantas industriais nacionais.

Portanto, a análise na participação do PIB traz dados mais confiáveis e seguros para se analisar a perda da importância do setor industrial, sendo a ocupação um dado auxiliar nesta investigação, que porém, também indica perda da importância da indústria.

Constata-se assim a perda da importância da indústria na economia, tanto em participação do PIB, quanto na empregabilidade. Não há registro contemporâneo de país soberano e desenvolvido assentado apenas na eficiência das atividades relacionadas à agropecuária ou mineral, à robustez do sistema financeiro ou à consistência da economia de serviços (POCHMANN, 2016, p. 17).

4.5 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, REDUÇÃO DO ASSALARIAMENTO E MUDANÇA NA DINÂMICA DO TRABALHO

A guinada institucional ocorrida no início dos anos 1990, para além de alterar radicalmente o modelo de desenvolvimento, retirando o protagonismo do setor industrial e do crescimento do trabalho assalariado pela forte intervenção estatal, resultou em outros fenômenos, como a reestruturação produtiva, uma nova forma de organizar e explorar o trabalho, o que levou a um aumento da produtividade, porém com desemprego, desorganização sindical e precarização do trabalho.

Como se verá adiante, estas são consequências alinhadas com a concepção de desenvolvimento neoliberal e da financeirização da economia. Neste novo cenário de precarização e desorganização dos trabalhadores, a previdência deixa de ser pauta prioritária na defesa dos direitos, sendo renegada a segundo plano, passando também a ser uma instituição distante e pouco presente da realidade de milhões de trabalhadores.

Com a política de liberação das importações iniciada no início da década de 1990 pelo governo Collor, iniciou-se um movimento de reestruturação produtiva no Brasil ante o argumento da necessidade de se atingir os mesmos padrões de produção dos países desenvolvidos, objetivando-se permitir concorrer internacionalmente, com aumento da qualidade e da produtividade (FRANÇA, 2013, p. 20-21).

As mudanças na estrutura produtiva também estavam atreladas a uma maior exploração do trabalho, como forma de aumentar as margens de lucro. Assim, medidas que visam o aumento do tempo ou da intensidade do trabalho, mecanismos de ampliação da produtividade e as novas formas de contratação, como empregos por tempo parcial, com exercício em domicílio, terceirização e outras formas de vínculos precários são recursos utilizados na reestruturação produtiva e são decorrentes do fenômeno da financeirização que se espalhou pelo Brasil (BRETTAS, 2020, p. 161, 163).

Para tanto, o governo instituiu o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) que a pretexto de modernizar a indústria nacional preconizava, dentre outros aspectos, pela adoção do modelo japonês de produção, focado em conceitos como qualidade, produtividade, eficiência, modernização, livre mercado e; também, pela flexibilização de direitos trabalhistas, proporcionando uma

subproletarização dos trabalhadores que se seguiu nos anos seguintes no governo de Fernando Henrique Cardoso (FRANÇA, 2013, 21-24).

A reestruturação produtiva, por sua vez, foi apresentada como um programa de elevação dos níveis de produtividade e padrões de qualidade que permitiria a melhoria dos níveis de vida dos trabalhadores, com elevação salarial, uma vez que, o crescimento medíocre da produção industrial nacional era apontado como um obstáculo para o aumento salarial. O aumento da produtividade, inclusive, seria uma forma de enfrentar o desemprego e a diminuição da renda dos trabalhadores (FRANÇA, 2013, p. 30, 34).

Diante do novo cenário percebeu-se também uma mudança na postura dos sindicatos de operários da indústria no Brasil. Em 1990 surgiu uma nova central sindical com uma proposta de “sindicalismo de resultados”: a Força Sindical. Essa central surgiu com uma proposta diferente, alinhada à lógica econômica do capitalismo. A Carta de Princípios da entidade, de 1991, explicitava a concepção de colaboração de classes e de entendimento nacional sob um viés crítico e construtivo. A colaboração com os empresários era vista como uma forma de se obter vantagens para os trabalhadores (MATTOS, 2003, p. 69).

Nota-se também que em 1994 a Central Única dos Trabalhadores (CUT) explicitamente em suas resoluções congressuais já aderira a proposta da reestruturação produtiva, que deveria ser pautada por uma dimensão social da política industrial, educacional, agrícola, de pesquisa e no desenvolvimento do comércio exterior e do mercado interno. A perspectiva era de aumento da qualidade de vida para o trabalhador (FRANÇA, 2013, p. 33).

É notado também um pragmatismo e tom menos crítico da Central Única dos Trabalhadores (CUT) diante da Medida Provisória de Participação nos Lucros e Resultados (PLR) editada pelo governo em 1995, que embora fosse vista como uma estratégia empresarial de remuneração flexível e de tentar obrigar os trabalhadores a discutir as pautas patronais de metas de qualidade e produtividade, é também considerada como a constatação de uma relação mais amigável entre o capital e o trabalho, que possibilita naturalizar a discussão com os empregadores (FRANÇA, 2013, p. 41-42).

Diante disso, constatou-se na década de 1990 uma redução das mobilizações de massa envolvendo mais de uma categoria, mas sim ações coletivas fragmentadas ou de uma única empresa. O reajuste salarial deixou de ser a pauta principal das

reivindicações em convenções coletivas, percebendo-se um aumento de cláusulas relacionadas as metas de produção e remuneração variável. Em 1993, 62% das greves ocorreram por questões salariais, já em 1999, o percentual se reduziu para 37%. No entanto, no mesmo período, greves causadas pelo não cumprimento de direitos saltaram de 24% para 51%; manutenção do nível de emprego de 12% para 28% e a participação nos lucros e resultados, que nem era objeto ou pauta em 1993, já era reivindicação de 9% das greves em 1999 (FRANÇA, 2013, p.43).

Em que pese a repressão da ditadura, a atividade sindical no início dos anos 1980, que sofreu repressão de suas ações grevistas, começou a crescer em 1983. Em 1980 foram registradas 144 greves, ao passo que, em 1989 atingiu-se a cifra de 3.943 paralisações. Entre 1983 e 1989 ocorreram também quatro greves gerais nacionais. O movimento dos trabalhadores estava no centro do debate político nacional. No entanto, na década de 1990 a atividade grevista diminuiu consideravelmente. Em 1992 foram registradas 557 greves, 1.034 em 1994 e 630 em 1997 (MATTOS, 2003, p. 63-66, 71).

Sob a bandeira do desenvolvimento com distribuição de renda a CUT passou a defender em meados da década de 1990 as concepções de produzir e ampliar o mercado interno e; com isso, aumentar a capacidade de geração de empregos e dos salários. Tratou-se muito mais de uma proposta de aliança entre capital e trabalho do que uma postura cujo referente era a luta de classes, característica marcante presente nos documentos da CUT dos anos 1980 (FRANÇA, 2013, p. 48).

A maior empregabilidade almejada, porém, não se refletiu nos números. A produção das montadoras de autoveículos no Brasil (automóveis, veículos comerciais leves, caminhões e ônibus), por exemplo, praticamente dobrou entre 1990 e o ano 2000, ao passo que, no mesmo período, houve redução de 28.262 postos de trabalho, como se pode conferir na tabela abaixo:

Quadro 3 – Produção de autoveículos x empregabilidade (continua)

Produção de Autoveículos x Empregabilidade		
Ano	Unidades Produzidas	Empregos
1980	1.091.205	133.683
1985	879.436	122.217
1990	843.429	117.396
1995	1.459.676	104.614
2000	1.605.848	89.134
2005	2.357.172	94.206
2010	3.382.135	117.654

Quadro 3 – Produção de autoveículos x empregabilidade (conclusão)

2015	2.428.089	117.660
2019	2.944.988	106.705
2020	2.014.055	101.223
2021	2.248.253	101.050

Fonte: ANFAVEA (Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores), 2022, p. 34, 44 – adaptado pelo autor.

Observa-se também, que ao longo da década de 2000 e 2010 a produção continuou a crescer, sendo que em 2019 produziu-se mais do que o triplo de autoveículos que em 1990, porém, com menos trabalhadores do que neste ano. Os dados de 2020 e 2021 evidenciam o impacto da pandemia do coronavírus no setor.

Outro indicativo de mudança da postura sindical na CUT sobre a reestruturação produtiva foi a propositura e execução de soluções viáveis integradas ao capitalismo com cunho assistencialista, em meados da década de 1990. Tem-se como exemplo os programas de requalificação profissional que transfere o problema da empregabilidade para o próprio trabalhador, uma vez que, este não estaria devidamente qualificado para o mercado de trabalho na pós-reestruturação. O próprio sindicato promove programas e cursos de requalificação, tomando como também sua a responsabilidade pela criação de uma rede de solidariedade para amenizar os efeitos das transformações do mercado de trabalho, evidenciado assim sua integração e adesão à ordem capitalista vigente (FRANÇA, 2013, p. 61-62, 65).

Teones França (2013, p. 69-70, 86) argumenta também que a CUT mudou por completo seu referencial da luta de classes para o da cidadania ao longo da década de 1990. O chamado “sindicalismo cidadão” alinhava-se a concepção de luta por uma maior conquista da cidadania, com a ampliação de direitos e de espaços institucionais de negociação, muitos dos quais foram previstos na Constituição de 1988. Na opinião do referido autor, a negociação em si não é um problema, mas sim o fato de ela ser destrelada da mobilização e organização das bases, a qual enfraquece a resistência e incentiva uma aceitação das regras do jogo. Ao invés de pressionar pela incorporação de novas demandas, o sindicato passou a agir de forma institucional e a negociar dentro dos limites estabelecidos pelo poder dominante.

Portanto, a década de 1990 foi marcada pela adesão as políticas neoliberais, com abertura da economia, privatização, desregulamentação das relações de trabalho, reforma da previdência, desemprego estrutural, etc. Combinada com a ação empresarial para que as metas de produtividade fossem atingidas sob a condição de permanência no emprego, é possível compreender as mudanças na atividade sindical,

com a adesão da CUT a uma ação mais colaborativa com os empresários ante uma perspectiva de se tentar proteger os trabalhadores (MATTOS, 2003, p. 71).

Diante disso, França (2013, p. 194) afirma que a reestruturação produtiva teve grande impacto no movimento sindical brasileiro e causou uma significativa mudança na classe trabalhadora, tendo como efeitos o desemprego estrutural, trabalhos temporários e em tempo parcial, terceirização, etc., empregos e ocupações estas mal remuneradas com significativos impactos na Previdência Social.

A reforma trabalhista implantada por meio da Lei 13.467/2017, além de trazer diversos mecanismos na direção da precarização do trabalho também causou significativo impacto para a organização sindical com o fim da contribuição sindical obrigatória.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), no relatório das características adicionais do mercado de trabalho de 2019 (IBGE, 2020, p. 3, 5) em 2019, 10,6 milhões de pessoas estavam associadas a algum sindicato, porém, desde 2016, os sindicatos perderam a expressiva quantia de 4 milhões de associados, revelando a forte queda e importância da atividade sindical. Os dados demonstram que desde 2012 todos os setores de atividade econômicas perderam sindicalizados, porém, o setor que mais sofreu perdas foi justamente o setor industrial, conforme a quadro abaixo:

Quadro 4 – Grupamentos de atividades no trabalho principal

Grupamentos de atividades no trabalho principal	Taxa de sindicalização %				
	2012	2016	2017	2018	2019
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	23,2	22,4	21,1	19,1	19,4
Indústria Geral	21,1	18	17,1	15,2	13,5
Construção	8,9	6,6	6,9	5,2	4,2
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	10,5	10,4	10	8,1	7,4
Transporte, armazenagem e correio	20,8	18,4	17,5	13,5	11,9
Alojamento e alimentação	7,7	7,6	6,8	5,7	5,6
Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas	18,8	17,5	16,9	13,5	12
Administração pública, defesa e seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais	24,8	23,7	23,6	22	18,4
Serviços domésticos	2,7	3,5	3,1	2,8	2,8
Outros serviços	6,1	5,9	6,2	5,3	4,8
TOTAL	16,1	14,9	14,4	12,5	11,2

Fonte: (IBGE, 2020, p. 3-5) – adaptação própria.

A expressiva diminuição de pessoas sindicalizadas certamente dificulta muito a formação de uma consciência de classe e a defesa de interesses comuns dos trabalhadores. Esse fenômeno também ajuda a compreender parte das razões pelas quais as reformas trabalhista e da previdência foram aprovadas sem uma resistência obstinada.

Para além da questão sindical, a estratificação social das economias da era pós-industrial mudou e se retrata na qualidade dos empregos. Com a industrialização vieram muitos empregos com boa remuneração, que exigiam alta qualificação, e eram objeto da classe média. Porém, na era pós-industrial surge uma nova classe polarizada, em que a classe média antes conhecida encolheu, composta por um reduzido número de profissionais que compõe sua elite em confronto com uma grande massa de “trabalhadores de MacDonalds”, nas palavras de Esping-Andersen (1998, p. 206).

A OIT (2020, p. 16) define “trabalho decente” como as aspirações das pessoas para as suas vidas profissionais, considerando-se todas as dimensões do trabalho (oportunidades que propiciem renda justa, condições do local de trabalho, tratamento igualitário, proteção social, direitos trabalhistas e liberdade de expressão).

Embora não seja uma garantia, o trabalho assalariado aumenta a chance dos trabalhadores obterem proteção social, direitos sociais e segurança de renda. No entanto, em 2019 cerca de 2 bilhões de trabalhadores no mundo (61% dos empregados) estavam em situação de informalidade, ou seja, o eventual acesso a um sistema de proteção social é muito menor. A falta de trabalhos decentes, com boa remuneração, faz com que mais de 630 milhões de trabalhadores, um em cada cinco no mundo, vivam em condição de extrema pobreza, com renda *per capita* diária inferior a US\$ 1,90 ou de moderada pobreza (renda *per capita* diária entre US\$ 1,90 a US\$ 3,20), considerando-se a paridade do poder de compra (OIT, 2020, p. 18-21).

Diante disso, é urgente e necessária a promoção de acesso ao trabalho remunerado, porém, que eles também sejam decentes, de qualidade. Para tanto, são necessárias entidades empresariais e sobretudo dos trabalhadores que sejam independentes e bem organizadas. Porém, em razão também da alta taxa de informalidade, o percentual de trabalhadores sindicalizados regrediu de 25% em 2000 para 17% em 2017 (OIT, 2020, p. 18-21).

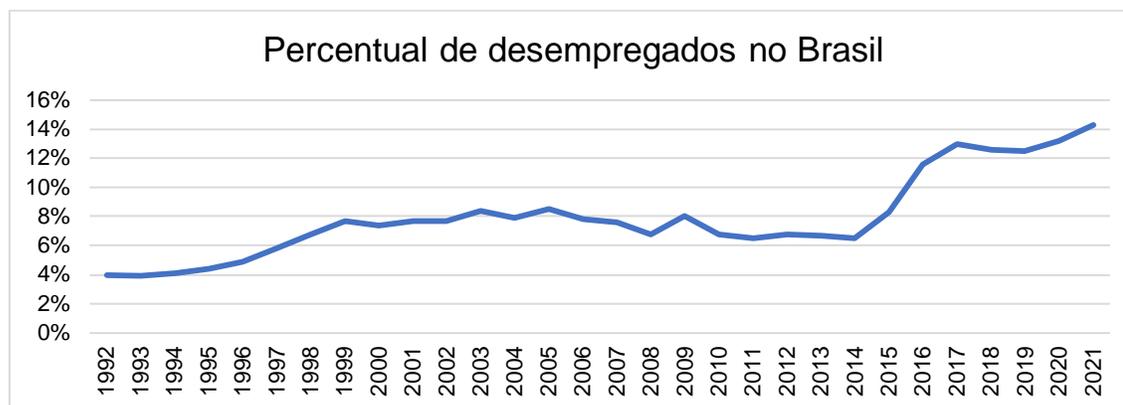
A probabilidade de trabalhadores informais estarem vivendo em condições de pobreza é muito maior. Os trabalhadores autônomos são os mais atingidos pela

informalidade, estimando-se que 85% deles no mundo sejam trabalhadores por conta própria. Há também os trabalhadores familiares e aqueles que possuem negócios informais, que não recolhem tributos decorrentes da atividade ou cumprem com as obrigações formais, tendo grandes dificuldades para a celebração de contratos comerciais (OIT, 2020, p. 34).

A expansão de empregos de meio de período criou uma ilusão para esconder o aumento dos índices de desemprego, como ocorre na Alemanha em que inúmeras pessoas foram deslocadas para estes empregos parciais causando a impressão de elevação do nível de emprego e levando alguns economistas a alegarem, equivocadamente, um processo de milagre empregatício em curso (STANDING, 2019, p. 35).

O gráfico a seguir, produzido pela OIT (2022), demonstra o aumento significativo do desemprego no Brasil, com destaques para a segunda metade da década de 1990 e de 2015 até 2021. Entre os anos 2000 até 2014 o desemprego manteve-se relativamente alto, porém sem tantas oscilações.

Gráfico 14 – Percentual de desempregados no Brasil.



Fonte: OIT (2022) - adaptação própria.

Com dados semelhantes, porém com fração de desocupação relativamente menor, a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE (2021b, p. 4) também destaca o avanço da taxa de desocupação. Entre outubro e dezembro de 2021, o contingente da força de trabalho no Brasil foi estimado em 107,8 milhões de pessoas, sendo que a taxa de desocupação foi de 11,1%, cerca de 12 milhões de pessoas:

Gráfico 15 – Taxa de desocupação (outubro a dezembro).



Fonte: IBGE (2021b, p. 4) – adaptação própria.

Outro dado relevante da PNAD é que 28,3 milhões de pessoas entre outubro e dezembro de 2021 encontravam-se subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas (IBGE, 2021b, p. 7).

Também na década de 1980 outra pauta liberalizante ganhou força que é a suposta necessidade de flexibilização do trabalho. Sob a alegação do aumento constante dos custos do trabalho, as grandes corporações transfeririam suas produções e capital investido para outros países em que estes custos fossem mais baixos. Sem a flexibilização do mercado de trabalho não seria possível a manutenção do investimento e do emprego. A flexibilização significa a possibilidade de redução salarial para adequação da demanda, facilitação de alteração ou fim do vínculo empregatício, com menores custos, movimentação e modificação das atribuições dos empregados sem grandes entraves, por fim, uma significativa redução na proteção e segurança dos trabalhadores (STANDING, 2019, p. 22).

Com a adoção destas medidas de flexibilização do trabalho, sobretudo num contexto de globalização acelerada, cada mais trabalhadores foram inseridos em novas formas mais inseguras de trabalho, desmontando, aos poucos, a estrutura de classe que sustentava a sociedade industrial, cuja Previdência Social era um de seus pilares. Em razão disso, Guy Standing (2019, p. 22-23) afirma que milhões de pessoas em países avançados e emergentes passaram a fazer parte de uma nova classe social denominada de “preariado”, que seria diferente do proletariado ou da classe trabalhadora, que seriam pessoas com vínculo de emprego estável e duradouro, com jornadas de trabalho fixas, sindicalizados e com cargos ou funções tradicionais

compreensíveis pela geração anterior. Esta nova classe social não tem emprego estável, renda previsível a longo prazo e não fazem parte da classe média, nem seriam exatamente informais em toda sua composição.

O precariado seria uma classe ainda em formação, não uma classe-para-si. Quem compõe essa classe, segundo Standing (2019, p. 45), provavelmente não se identifica como membro dela, não tem nenhum orgulho de pertencer a ela. Ainda não se encontraria no estágio da classe trabalhadora industrial, que se formou lentamente como classe organizada que buscava ativamente seus interesses. O orgulho político em pertencer ao proletariado levou esta classe a conquistar espaço e a ter uma agenda política.

Em posição que guarda certa semelhança a de Standing, Jessé Souza (2017, p. 99, 102-103) afirma que no Brasil se formou uma classe social a qual denominou de “ralé de novos escravos”, que somaria cerca de um terço da população. Essa classe que hoje seria composta por indivíduos de todas as cores teria herdado o ódio e o desprezo aos negros escravos do passado. Os membros dessa classe não estariam adaptados à competição social registrando um histórico de abandono em todos os níveis, com destaque para a ausência de formação educacional, social e afetiva que caracterizam os membros da classe média.

A ralé dos novos escravos seria também “animalizada”, uma vez que não seria reconhecida pelo seu conhecimento, cujo acesso é negado, mas sim pela capacidade muscular. Exercem funções repetitivas, de limpeza, entregadores, serventes, etc., representando o que há de mais baixo na escala valorativa no ocidente. Todas os indivíduos membros de outras classes sociais também procurariam se afastar da ralé, inclusive, a classe trabalhadora semiqualficada que especialmente a partir dos anos 1980, em razão dos movimentos sociais de classe, tiveram um mínimo poder de fala, embora constantemente vigiada e exposta a subjugação de seus interesses pela elite, além de difamados pela imprensa (SOUZA, 2017, p. 103,107-108).

Para Jessé Souza (2017, p. 103, 107) o capitalismo financeiro atualmente passa a criar sua própria classe trabalhadora, precarizada, sem direitos e ameaçada pelo desemprego, com o agravante que parte dela se identificaria com seus opressores e se imagina como “empresária de si mesma”. Embora específica para a realidade brasileira, a posição de Jessé Souza tem semelhança com a da Guy Standing em razão de separar os trabalhadores mais precarizados daqueles que possuem certa qualificação e direitos, dividindo-os em classes diferentes.

Marcelo Badaró Mattos (2019, p. 113-114) discorda da afirmação de Standing quando afirma que o precariado seria uma nova classe distinta do proletariado em razão de que a classe trabalhadora seria aquela que estaria associada a uma relação de emprego padrão, com contrato de trabalho estável e com garantias de direitos sociais. Mattos afirma que Standing tende a ignorar, embora admita em sua obra, que estas relações de emprego padrão foram uma anomalia histórica, presente sobretudo no período posterior a 2ª guerra mundial, que durou menos de três décadas e concentrada em trabalhadores do sexo masculino. A análise de Marx quanto a existência e formação da classe trabalhadora continuaria válida, uma vez que, o emprego que hoje é tido como precário também representava o padrão no século XIX.

No mesmo sentido, Ricardo Antunes (2020, p.60-61) afirma que os trabalhadores tradicionais herdeiros do *welfare state* e do taylorismo-fordismo europeu e os trabalhadores precarizados são polos distintos de uma mesma classe trabalhadora *que-vive-do-trabalho*. Embora se apresentem de modos distintos (qualificação, gênero, raça/etnia, etc.) ambos os polos estão conectados por um futuro comum, que é evitar o processo de precarização estrutural do trabalho. Os mais precarizados, na maioria jovens, mais desorganizados aparentemente, querem o fim da precarização e melhores condições de trabalho. Os trabalhadores tradicionais, mais organizados e com longo histórico de lutas pela conquista de direitos, querem impedir a corrosão de suas conquistas, não querem se converter em trabalhadores precários. Se esses polos não se conectarem de forma solidária e orgânica, articulando pautas de lutas, a tendência é terem um destino comum: uberização, walmartização, pejetização, ou seja, irão sofrer uma precarização ainda maior, sem, praticamente, alguma proteção previdenciária.

A precarização seria um modo intrínseco de ser do capitalismo, que se amplia ou se reduz em dado tempo e momento, a depender da capacidade de resistência dos trabalhadores, da luta de classes e do aumento da exploração capitalista (ANTUNES, 2020, p. 61-62).

Destaca-se, no entanto, que o reconhecimento entre os trabalhadores enquanto classe política e organizada vem sendo profundamente afetado. As modificações do mercado de trabalho e sua flexibilização causam grande deterioração nas relações sociais entre os trabalhadores. Alterações constantes na forma e função do trabalho realizado, dos colegas com quem se relaciona e a forma como o trabalhador se define, ou chama a si próprio, desmontam as possibilidades do

desenvolvimento de habilidades e atos construtivos no trabalho. A ética do trabalho passa a ser, cada vez mais, oportunista e contestável (STANDING, 2019, p. 46).

Embora se concorde com a posição de que trabalhadores tradicionais e precarizados são de fato pertencentes a uma mesma classe trabalhadora, os argumentos de Guy Standing são relevantes ao demonstrar o vertiginoso crescimento do trabalho precarizado no mundo. A luta por melhores condições de trabalho pensada de forma dividida, com cada agrupamento preocupado somente com seus próprios interesses, somente irá favorecer as classes interessadas na superexploração do trabalho.

A drástica diminuição de trabalhadores sindicalizados no Brasil, por exemplo, reflete essa perda de identidade enquanto classe, assim como o correto apontamento de Jessé Souza em identificar que parte dos trabalhadores passam a se enxergar como empresários de si, aliando-se aos interesses daqueles que pressionam por cada vez mais precarização.

Neste cenário, a Previdência Social passa a ser uma instituição de pouca visibilidade para a maioria dos trabalhadores precarizados vista mais como um luxo dos empregos formais em franca queda. Preocupados com o ganho imediato para a sobrevivência diária, a ideia de formação de um fundo para manutenção na velhice e de um seguro contra acidentes e doenças incapacitantes torna-se um objetivo distante e quase irreal. Aliada a desorganização enquanto classe, sem sindicalização, a Previdência Social deixa de ser pauta relevante na luta por mais direitos.

4.6 CONCLUSÕES

Considerando os dados apresentados, é possível extrair algumas conclusões a respeito da grande mudança institucional no modelo de desenvolvimento nacional iniciada nos anos 1990. Em nosso entendimento, pode-se afirmar o seguinte:

- a) o processo de abertura econômica iniciado em 1990 ocorreu de forma não planejada, ponderada e estudada. O peso do passado, sobretudo entre as décadas de 1960 e 1980, não foi considerado e o grande setor industrial existente, gerador de muitos empregos e propulsor da economia durante a maior parte do século XX foi solenemente ignorado. Entretanto, o peso do passado agrário, do poderio das elites rurais e da dependência da economia de exportação de produtos agrícolas, foi revisitado, uma vez que, o poder do

latifúndio exportador e a reprimarização da pauta de exportação, voltam a ser protagonistas no cenário político e econômico nacional;

- b) a abrupta diminuição da tarifa média de importação de 31,92% em 1989 para 18,95% em 1990 e 10,97% em 1995 evidencia a total falta de planejamento e consideração com o setor industrial. Uma redução tarifária escalonada, em pequenas doses e considerando quais setores estariam mais qualificados a competição internacional, poderia ter preservado grande parte do parque industrial nacional que hoje talvez pudesse estar na vanguarda do desenvolvimento tecnológico em diversas áreas, gerando empregos de alta qualificação e remuneração;
- c) a queda na participação do setor industrial do PIB, a perda da capacidade de gerar empregos e a pauta exportadora dominada por produtos primários ou semiacabados permitem concluir que o Brasil se encontra sim num processo de perda da importância do setor industrial, tendo sua dinâmica toda alterada;
- d) a nova dinâmica da indústria foi orientada pela concepção de vantagens comparativas, ou seja, cresce o setor industrial ligado ao setor primário, como a indústria de alimentos. Essa nova dinâmica também vem acompanhada de reestruturação produtiva, ou seja, mais automação, menos mão de obra, maior exploração do trabalho, terceirização de atividades e diminuição da organização sindical;
- e) uma nova dependência da trajetória foi instituída, ou seja, o desenvolvimento econômico tornou-se muito mais dependente do agronegócio e da financeirização, setores com baixo dinamismo econômico. Como são estes os setores que oferecem reais vantagens comparativas e gozam da proteção e incentivo do Estado, os demais setores definham ou permanecem estagnados. Isso explica em grande parte o baixo crescimento econômico nacional nos últimos 30 anos;
- f) a ausência de um setor industrial forte também implica num processo de desenvolvimento comprometido, com estagnação ou baixo crescimento econômico. O desenvolvimento de novas tecnologias é muito prejudicado sem o protagonismo industrial, aumentando a posição de dependência e de periferia do Brasil em relação aos países desenvolvidos;
- g) a lógica neoliberal na realidade brasileira, com baixa renda *per capita*, implica na proliferação de empregos de baixa remuneração e qualificação e pífia

proteção social, especialmente no setor de serviços. O mesmo ocorre no setor industrial sem a presença marcante de indústrias de alta tecnologia e, conseqüentemente, com melhores remunerações;

- h) neste contexto de informalidade crescente, empregos mal remunerados e com alta rotatividade, a previdência perde poder de arrecadação e de alimentação de novos usuários e seus benefícios tendem a convergir com o valor do salário mínimo, ou seja, há tendência de transformação institucional para um programa de renda básica de mera sobrevivência na velhice e em casos de incapacidade, doença ou situações análogas;
- i) no novo modelo de desenvolvimento, que rejeitou o legado industrial construído antes de 1990, a Previdência Social é coadjuvante neste processo e assim, tornou-se alvo fácil da lógica do ajuste fiscal. A desconstrução dos sindicatos e dos trabalhadores enquanto classe social organizada e consciente também faz da Previdência Social uma instituição cada vez mais atacada sem oposição significativa.

A Previdência Social é uma instituição pensada para o bem-estar dos trabalhadores, para redistribuição de renda e garantia de segurança e estabilidade no trabalho. Na ótica neoliberal individualista, de que o trabalhador é também um empresário de si mesmo e responsável pelos seus investimentos em educação, saúde, prevenção contra eventuais infortúnios e em como se manter na velhice, a Previdência Social torna-se apenas mais um bem de mercado para quem tem condições de adquirir. A Previdência Social pública, por sua vez, passa a ser uma renda básica na velhice e não mais um mecanismo para redução de desigualdades e de substituição do salário do trabalhador.

Sem planejamento estatal, nem intervenção para a criação de empregos de qualidade e boa remuneração, segue a lógica do mercado de lucros altos, alta produtividade e diminuição de custos com mão de obra. Antes a alavancagem do assalariamento via crescimento do setor industrial fazia da previdência uma instituição imprescindível para se atingir esse objetivo.

Com o abandono do setor industrial a lógica do mercado, a previdência perdeu espaço e passou a ser alvos de constantes reformas e desconfiguração, além do assédio do mercado para apropriação do seu imenso fundo público. Neste sentido, a queda da importância do setor industrial e o fim das políticas de incentivo ao assalariamento e criação de vínculos formais de emprego estão diretamente

conectadas com as constantes reformas previdenciárias perpetuadas nas últimas décadas.

5 REFORMAS NO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A queda do governo militar nos anos 1980 trouxe consigo muitas demandas reprimidas da sociedade, uma vez que foram anos de autoritarismo e descaso com enorme parcela da população e com os trabalhadores. Este fato explica, em parte, a razão da aprovação do ambicioso sistema de Seguridade Social na Carta de 1988, incorporado como uma série de direitos sociais componentes da cidadania brasileira (GENTIL, 2019a, p. 89).

A Constituição de 1988 aproximou o regime de bem-estar brasileiro aos regimes sociais-democratas da Europa, evidenciando uma direção a um universalismo básico em substituição ao bem-estar corporativista que vigorava anteriormente. Neste sentido, o texto previa uma série de direitos sociais para todos, como a universalização da previdência, inclusive do meio rural, da assistência social, educação pública e gratuita do nível fundamental ao médio e a criação e acesso universal ao Sistema Único de Saúde (SUS). Todas estas previsões constitucionais previstas como direitos de cidadania e de prestação obrigatória pelo Estado (KERSTENETZKY, 2012, p. 212).

Ainda, a vinculação do salário mínimo como piso para os benefícios previstos na Constituição criou um padrão social mínimo para todos os brasileiros, desatrelado do fato do cidadão estar empregado ou não (KERSTENETZKY, 2012, p. 213). A previsão de um benefício de um salário mínimo para deficientes físicos e para todas as pessoas maiores de 65 anos em situação de vulnerabilidade (BPC – benefício de prestação continuada²⁹), independente de terem contribuído ou não para o sistema previdenciário, além de um importante direito social, demonstrava o caminho rumo a universalização básica (CARVALHO, 2018, p. 208).

No entanto, a aprovação do texto constitucional não ocorreu sem embate e indignação por parte da elite. Antonio Delfim Netto, que era deputado constituinte na época, afirmou, por exemplo, que o BPC estimularia a autoflagelação, principalmente,

²⁹ É importante destacar que o BPC atende a um comando constitucional previsto no artigo 203, inciso V, da Constituição, que garante um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. Trata-se, portanto, de um benefício não contributivo da Assistência Social, que embora também faça parte do sistema da Seguridade Social, não tem vinculação com a Previdência Social.

na parcela pobre da sociedade, que poderia, deliberadamente, cortar um dedo da mão ou do pé para viver pelo restante de suas vidas sem trabalhar sob a condição de deficiente físico. Da mesma forma, o presidente Sarney fez um pronunciamento nacional na televisão pra alertar o povo e os deputados constituintes que o texto que se pretendia aprovar continha muitos perigos, que os direitos sociais previstos na futura Constituição tornariam o país ingovernável. Sarney foi rebatido pelo deputado Ulysses Guimarães, que afirmou que muito pelo contrário, a Constituição seria, na verdade, a guardiã da governabilidade (FAGNANI, 2019, p. 122-123).

Roberto de Oliveira Campos (2018, p. 271) também engrossou o coro daqueles que criticavam o texto constitucional. Adotando uma postura neoliberal, publicou inúmeros textos atacando a Carta de 1988 e decorrido apenas um ano de sua aprovação já afirmava que a reforma constitucional prevista para ocorrer, pelo próprio texto, cinco anos após sua promulgação, deveria ser antecipada imediatamente. Para o autor a Constituição deveria prever tão somente as normas de organização e funcionamento do Estado, além dos direitos fundamentais do cidadão. Os direitos sociais não deveriam estar previstos constitucionalmente, pois dependeriam da produtividade da sociedade e de prioridades orçamentárias.

Campos criticava inúmeros dispositivos, como a previsão da jornada de trabalho de 44 horas semanais, argumentando que na Coreia do Sul se trabalhava 54 horas por semana e no Japão 48 horas, países estes com produtividade maior que a do Brasil e elevado padrão de vida. Afirmava que eram utopias sociais a previsão de atendimento ao estudante no ensino fundamental de seu direito à alimentação e transporte, o direito de idosos terem transporte gratuito urbano; a garantia de salário mínimo para portadores de deficiência e idosos pobres; a prestação de assistência social aos necessitados, etc. (CAMPOS, 2018, p. 273, 280-281).

Na revisão constitucional ocorrida em 06 de outubro de 1993 os direitos sociais foram novamente objeto de ataques e inúmeras foram as tentativas de desfigurar o conceito constitucional de Seguridade Social e até mesmo de adoção do sistema de capitalização da previdência, nos moldes ocorridos no Chile. Nenhuma destas propostas prosperou, no entanto, nos anos que se seguiram, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, inúmeras reformas no sistema previdenciário foram perpetuadas enfraquecendo a proteção social (GENTIL, 2019a, p. 97-98).

Como bem salientam Bercovici e Massonetto (2006, p. 60, 67) a Constituição de 1988 nasceu sob a tensão entre a ordem econômica e a ordem financeira, de forma

que ambas foram tratadas de forma separada em vários aspectos no texto constitucional. A constituição financeira de 1988 deveria dar suporte para a implantação da constituição econômica, no entanto, tal fato não ocorreu. O tratamento dado no texto constitucional promove uma separação entre ambas, de forma como se não tivessem relação alguma.

Enquanto a constituição financeira foi pautada por uma lógica própria e aspecto processual, como se fosse “neutra”, a constituição econômica acabou renegada a uma norma meramente programática. Para garantir a atração de investimento privado, o Estado brasileiro procura estabilizar o valor real dos ativos das classes proprietárias e assim, o orçamento público é voltado para a garantia do capital privado em detrimento dos direitos sociais e serviços públicos. Neste sentido, o Estado passa a exercer uma nova função, a de tutelar juridicamente a renda do capital e a sanção do lucro financeiro privado (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 67,69).

Tem-se assim, no Brasil pós-1988, uma mudança de trajetória institucional, no sentido do estabelecimento da supremacia do orçamento monetário, em que o custo da moeda é garantido pelo Banco Central e não pelo Congresso Nacional, com objetivo de garantir a estabilidade monetária sobre o orçamento. Desta forma, a ordem econômica e dirigente prevista no texto constitucional é incapaz de alcançar seus objetivos, uma vez que está isolada de seus instrumentos financeiros para se efetivar (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 70-71).

As reformas estruturantes iniciadas na década de 1990, como as reformas da previdência, que se tornaram constantes, são reflexos da nova diretriz institucional que tomou o Estado brasileiro capitaneada pelo capital financeiro e a ótica neoliberal. A financeirização e a liberalização econômica tomaram o lugar da industrialização como via do desenvolvimento, em uma abrupta mudança de trajetória. Bercovici e Massonetto (2006, p. 73) bem explicitam esta questão:

Por outras palavras: a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da “ingovernabilidade”; a constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Esta, a constituição dirigente invertida, é a verdadeira constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada.

A supremacia de interesses financeiros e da estabilidade monetária auxiliam a explicar por qual razão o texto originário da Constituição de 1988, no tocante a Previdência Social, foi objeto de várias Emendas Constitucionais e o objetivo de ampla proteção social acabou não sendo atingido plenamente.

Para Eduardo Fagnani (2019, p. 121) ser antidemocrático e antissocial são características do capitalismo no Brasil. As elites nacionais nunca aceitaram a instauração de um Estado Social como preconizado na Constituição de 1988, em que parte do orçamento, algo em torno de 15% do PIB, é destinado a políticas sociais. Desse percentual, cerca de 8%, um pouco mais da metade, é destinado a Previdência Social. Assim, desde a promulgação da Carta Magna, a previdência passou a ser apontada como fonte de desequilíbrio fiscal e sua desconstituição tornou-se uma verdadeira missão. Neste objetivo, a Constituição foi violada, foram construídas narrativas equivocadas para forçar reformas e desfiguração da previdência, como déficit, regras generosas, ausência de idade mínima, etc.

Na sequência, serão apresentadas e debatidas as principais alterações legislativas na Previdência Social, desde a promulgação da Constituição de 1988, até a aprovação Emenda Constitucional nº 103/2019, a última grande alteração. Somente serão debatidas as alterações no RGPS, que é o foco do trabalho, muito embora o regime próprio dos servidores públicos também tenha sido objeto de inúmeras alterações legislativas e de desfiguração em relação ao texto constitucional originário.

5.1 ALTERAÇÕES NORMATIVAS NO RGPS

A regulamentação da Previdência Social, conforme preconizada pela Constituição de 1988, veio por meio da aprovação da Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991 e possui natureza contributiva, ou seja, seus filiados e dependentes somente podem ter acesso aos seus benefícios mediante prévia contribuição. Além da aposentação, a Previdência Social visa diminuir os riscos da perda dos rendimentos em razão de incapacidade temporária ou permanente. Mesmo após três décadas de alterações legislativas, permanece o regime de repartição com base na solidariedade intergeracional, ou seja, os trabalhadores ativos contribuem para o pagamento dos benefícios previdenciários dos trabalhadores inativos (COSTA, 2017, p. 161).

Um ano antes, em 1990, foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com o objetivo de substituir o INPS e o IAPAS, por meio da Lei nº 8.029 de 12

de abril de 1990, que autorizou sua criação e pelo Decreto 99.350 de 27 de junho de 1990. A nova autarquia assumiu as funções de arrecadação, pagamento de benefícios e prestação de serviços aos segurados e seus dependentes do RGPS. Em 2007, por meio da Lei 11.457 de 16 de março de 2007, a arrecadação, fiscalização, cobrança de contribuições, aplicação de penalidades e regulamentação do custeio da Seguridade Social, foram transferidas para Secretaria da Receita Federal do Brasil (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 36).

De 1993 até 1997 ocorreram diversas alterações legislativas e a extinção de vários benefícios: auxílio-natalidade e auxílio-funeral (Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993); abono de permanência em serviço e pecúlio (Lei 8.870 de 15 de abril de 1994) e renda mensal vitalícia (Lei 9.528 de 10 de dezembro de 1997). Também foram adotados critérios mais rígidos para aposentadorias especiais e a extinção de várias delas, como a do jornalista e do juiz classista da Justiça do Trabalho (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 37).

5.1.1 Emenda Constitucional nº 20/1998

A primeira Emenda Constitucional visando alterar o sistema previdenciário ocorreu em 1998, por meio da Emenda nº 20, após dez anos, portanto, da promulgação da Constituição. O projeto da Emenda foi protocolado em 1995 por iniciativa do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A Emenda foi aprovada em 15 de dezembro de 1998, as vésperas do fim do ano legislativo e foi acelerada em razão da pressão vinda do Executivo por providências imediatas e urgentes para a contenção do déficit público. Assim, a análise do projeto foi realizada tendo como parâmetro a questão fiscal tão somente e de maneira apressada, quase que se ignorando o debate jurídico e social das repercussões que as alterações previdenciárias poderiam causar (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 37).

A exposição de motivos da Emenda 20 evidencia que a questão fiscal era central no projeto:

7. [...] Ressalte-se mesmo que os problemas de ordem conjuntural e gerencial sejam totalmente resolvidos, continuarão a existir problemas estruturais que, se não forem enfrentados de imediato, irão resultar na falência do sistema. Estes problemas se manifestam, sobretudo, na redução progressiva da relação entre contribuintes e beneficiários, devido às mudanças em curso no

perfil demográfico da população e nas relações de trabalho e na presença de distorções distributivas no sistema (BRASIL, 1998).

Ademir Alves da Silva (2004, p. 29), afirma que a reforma perpetuada em 1998 ocultou os verdadeiros motivos de sua aprovação, que em parte decorreriam das exigências estabelecidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial. Para o autor, a reforma relativizou o caráter redistributivo das políticas sociais e reduziu a Seguridade Social a um cálculo financeiro e atuarial, configurando-se, na verdade, em confisco aos trabalhadores, privilegiou o capital, sobretudo o setor financeiro e expropriou o trabalho.

De fato, em 1998, as vésperas da eleição presidencial, o país passava por uma grave crise de déficit nas transações correntes, agravada pelas crises externas do México em 1994, da Ásia em 1997 e da Rússia em 1998. A desvalorização cambial do Real foi atrasada no intuito de não atrapalhar os planos de reeleição do então Presidente Fernando Henrique Cardoso. Assim, em 1998 o FMI aprovou um programa de socorro ao Brasil no valor de US\$ 41,5 bilhões (LACERDA; *et al*, 2018, p. 218-219).

Como contrapartida, o país assumiu o compromisso de realizar um forte ajuste fiscal, com superávits primários, câmbio flutuante, metas de inflação e reformas estruturais, sobretudo, da Previdência Social, que de fato ocorreu por meio da Emenda nº 20. O acordo com o FMI foi importante para garantir a reeleição de Fernando Henrique Cardoso. Logo que assumiu o segundo mandato, em janeiro de 1999, ocorreu a liberalização do câmbio e o Real sofreu forte ataque especulativo, sofrendo desvalorização de 70% e forte queda das reservas cambiais (LACERDA; *et al*, 2018, p. 218-219).

Além da função de moeda de barganha com os organismos internacionais em busca de confiança na efetivação dos ajustes econômicos, a reforma consubstanciada por meio da Emenda nº 20 teve o condão de provocar uma mudança institucional profunda no conjunto das relações sociais. A concepção ampliada de Seguridade Social inaugurada pela Constituição de 1988 representava um resumo institucional das políticas de proteção social conquistadas ao longo da história política do Brasil, em que a previdência era um pilar fundamental do processo de reprodução social (ANDRADE, 1999, p. 5-6,8).

O rompimento desta trajetória institucional construída ao longo da história se consubstancia na lógica do ajuste fiscal permanente, em que as políticas de proteção social são alvos constantes de reformas e apontadas meramente como gastos e

fontes de desajustes fiscais, tornando-se irrelevantes como função de bem-estar social. A reforma realizada em 1998 pretendeu alterar a concepção do próprio sistema, já que as aposentadorias passaram a ser concedidas com base no tempo de contribuição e não mais pelo tempo de serviço, tanto para o regime geral quanto para o regime próprio (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 37).

No RGPS a aposentadoria passou a ser concedida pelo tempo de contribuição de 35 anos para os homens e de 30 anos para as mulheres. O tempo de contribuição poderia ser reduzido em 05 anos caso fosse comprovado que a atividade exercida foi exclusivamente na função de magistério infantil, fundamental ou médio. Já a aposentadoria por idade, por sua vez, passou a ser concedida aos 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres. Também era aplicável a redução em 5 anos na idade caso fosse comprovada a atividade de trabalho rural em regime de economia familiar, que incluía o produtor rural, o pescador artesanal e o garimpeiro (GENTIL, 2019a, p. 102).

Da forma como foi proposta a reforma, o Poder Executivo pretendia combinar os requisitos de idade e de tempo de contribuição como ambos obrigatórios, porém, a medida não foi aprovada pelo Congresso Nacional (GENTIL, 2019a, p. 102).

Outra alteração bastante significativa e lesiva aos segurados foi a desconstitucionalização da formulação do cálculo das aposentadorias. Antes a Constituição previa que a aposentadoria e outros benefícios seriam calculados pela média dos últimos 36 salários de contribuição, no entanto, após a Emenda nº 20, o cálculo passou a ser possível de ser regulamentado e formulado por meio de lei ordinária. Assim, logo na sequência, em 1999, foi aprovada a Lei nº 9.876, que aumentou o tempo considerado para o cálculo, que passou a ser a média dos 80% maiores salários de contribuição desde julho de 1994, além de instituir o fator previdenciário (GENTIL, 2019a, p. 102-103).

O fator previdenciário foi instituído com o objetivo de reduzir o valor das aposentadorias por tempo de contribuição de todos os segurados que pleiteassem o benefício com idade “não ideal”, abaixo das expectativas dos técnicos da Previdência Social (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 38). Assim, o cálculo do benefício levava em conta a expectativa de vida do segurado, com base nos dados do IBGE divulgados anualmente. Portanto, quanto mais jovem fosse o segurado, menor seria o valor do benefício, tornando desvantajosa em muitos casos a aposentadoria por tempo de contribuição, forçando os segurados a posterga-las (GENTIL, 2019a, p.103).

O resultado foi logo percebido nos números: em 1998 a média de idade das aposentadorias por tempo de contribuição era de 48,9 anos. Em 2001, a média já atingia 54,1 anos. A instituição do fator previdenciário foi gradual, crescendo 0,5% ao mês até atingir seu ápice de aplicação total em 2005 em diante, reduzindo de forma significativa os valores das aposentadorias (GENTIL, 2019a, p. 103-104).

Por fim, a Emenda nº 20/1998 trouxe outras alterações: salário-família passou a ser devido somente ao trabalhador de baixa renda, proibição do trabalho a pessoas menores de 16 anos, exceto na condição de aprendiz (com 14 anos)³⁰, estabeleceu as diretrizes para a previdência privada e instituiu que a Previdência Social deverá observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (GENTIL, 2019a, p. 106), positivando-se, desta forma, no texto constitucional, o argumento do ajuste fiscal.

Ao promover a reforma da previdência tendo como principal justificativa a crise fiscal do Estado e a necessidade premente de sucessivos superávits primários, o governo Cardoso não tomou medidas efetivas para combater a concentração de renda e de riquezas. Seu governo adotou o aumento das contribuições dos trabalhadores e dos tributos, reduziu direitos previdenciários e a despesa com os servidores públicos e esta diretriz permaneceu no governo Lula até pelo menos o ano de 2005 (COSTA, 2006, p. 208).

5.1.2 Período de 1998 a 2002

Duas alterações relevantes ocorreram no período. A primeira ocorreu por meio da Lei nº 10.421 de 15 de abril de 2002, a qual estendeu a cobertura do benefício da licença-maternidade e do salário-maternidade as mães adotivas. A segunda, por meio da Lei nº 10.666 de 08 de maio de 2003, que estendeu a proteção previdenciária, via aposentadoria especial, para o cooperado de cooperativa de trabalho ou de produção (COSTA, 2017, p. 165).

³⁰ Esta proibição já existia anteriormente na legislação infraconstitucional, no artigo 60, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990).

5.1.3 Emendas Constitucionais nº 41/2003, nº 42/2003 e nº 47/2005

Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva³¹ foram aprovadas três Emendas Constitucionais relevantes que trataram da Previdência Social e que afetaram o RGPS (nº 41/2003, nº 42/2003 e nº 47/2005). A Emenda nº 41 contemplou uma ampla reforma nos regimes próprios de previdência e poucas alterações no regime geral. A Emenda nº 42/2003 alterou a base de cálculo das contribuições sociais para alguns setores econômicos. Já a Emenda nº 47 trouxe alterações no regime próprio e pontuais no regime geral (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 39). Tendo em vista o enfoque da presente pesquisa, trataremos somente das alterações no regime geral.

Logo, em relação ao RGPS, a Emenda nº 41/2003 aumentou o teto dos benefícios em torno de 30%, que passou à época para o valor de R\$ 2.400,00, estabelecendo-se que o valor deveria ser atualizado pelos mesmos índices concedidos aos benefícios para preservação do seu valor real (GENTIL, 2019a, p. 106).

A Emenda nº 42/2003 trouxe modificações em relação ao financiamento da Previdência Social alterando-se a base de cálculo das contribuições sociais, substituindo-se a folha de pagamentos pela receita ou faturamento. O objetivo era incentivar as empresas com uso intensivo de mão de obra e assim incentivar a geração de empregos. No entanto, tal benefício acabou resultando em um benefício fiscal de desoneração da folha de pagamentos e implicou em perda de receita para a Previdência Social. A Lei 12.546/2011 ampliou o rol de empresas beneficiadas e diversas outras leis foram aprovadas, renovando-se continuamente o benefício fiscal até a atualidade (COSTA, 2017, p. 166).

Já a Emenda nº 47/2005, por sua vez, trouxe modificações em relação a tributação da contribuição social das empresas. Antes da Emenda, as alíquotas e a base de cálculo poderiam variar em razão da atividade econômica ou do uso intensivo de mão de obra. Com a nova previsão, as alíquotas e a base de cálculo poderiam sofrer variações em razão da atividade econômica, do uso intensivo de mão de obra, pelo porte da empresa e em razão da condição estrutural do mercado de trabalho.

³¹ Embora sem grandes alterações no RGPS durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, seu governo promoveu uma ampla reforma previdenciária do funcionalismo público, reduzindo direitos e focada na contenção da despesa previdenciária, adotando-se argumentos semelhantes aos do governo de Fernando Henrique Cardoso. Quando era oposição, no entanto, o PT (Partido dos Trabalhadores) criticava a reforma da previdência promovida quase que exclusivamente com objetivos fiscais (COSTA, 2006, p. 194).

Desta forma, as empresas enquadradas como microempresa ou de pequeno porte passaram a poder recolher alíquotas menores, por exemplo (GENTIL, 2019a, p. 111).

Nesta mesma questão, a Emenda Constitucional nº 103/2019, no entanto, restringiu a hipótese de adoção de base de cálculo diferenciada apenas aos casos das contribuições sociais incidentes sobre receita e faturamento ou lucro, excluindo as contribuições incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício (MARTINS, 2020, p. 170).

A Emenda nº 47 também deu nova redação para o §12 e inseriu o §13 no artigo 201 da Constituição³² que passaram a prever a inclusão de trabalhadores informais domésticos e de baixa renda na previdência, com a garantia de benefícios de valor igual ao salário mínimo. Ficou evidenciado, neste caso, que o princípio da precedência do custeio, do qual nenhum benefício poderia ser criado sem a previsão de uma fonte de custeio e o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, cederam a necessidade de garantir a sobrevivência aos trabalhadores urbanos de baixa renda e em situação de risco social (GENTIL, 2019a, p. 112-113).

Neste sentido explica Elizania Caldas Faria (2021, p. 143-144):

Como motivação para a inclusão previdenciária das famílias baixa renda, a exposição de motivos menciona que aproximadamente 30 milhões de brasileiros estão excluídos da Previdência Social e que precisam de amparo. A inclusão, na Constituição Federal, de dispositivo garantindo aos indivíduos de baixa renda ou que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de suas residências é uma ampliação significativa da proteção social à mulher, uma vez que, a massiva maioria das pessoas que se encontram nesta situação são mulheres. Ainda que a previsão se restrinja a famílias de baixa renda, a criação do sistema previdenciário de inclusão, fomenta a inclusão social dos trabalhadores mais desprotegidos, que estão na informalidade do mercado do trabalho. Grande parte das mulheres se encontra nesta situação.

A regulamentação, parcial, do sistema especial de inclusão previdenciária surgiu somente 6 anos depois da emenda, pela Lei nº 12.470 de 2011, que estabeleceu alíquotas diferenciadas de contribuição para o microempreendedor individual e para o segurado facultativo sem renda própria, que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que seja baixa renda. Além disso, a lei fixou alíquotas de contribuição diferenciadas para o microempreendedor individual e para o

32 §12 Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social (BRASIL, 2005).

segurado facultativo, baixa renda, que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico em sua residência.

A Emenda nº 103/2019, porém, restringiu esse avanço, e deu nova redação aos parágrafos 12 e 13 excluindo a possibilidade de adoção de carências diferenciadas, mantendo-se apenas as alíquotas (BRASIL, 2019b).

5.1.4 Período de 2006 a 2018

Pode-se destacar neste período diversas alterações legislativas. A Lei 12.470 de 31 de agosto de 2011 estabeleceu alíquota diferenciada para o microempreendedor individual (MEI) e para o segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente à família de baixa renda. A mesma lei também passou a incluir o pagamento do salário maternidade pago diretamente pela Previdência Social para a empregada do MEI. As medidas adotadas visaram a redução da informalidade e a inclusão de mulheres com baixa renda que trabalhem em suas residências (COSTA, 2017, p. 168).

A Lei Complementar nº 142 de 08 de maio de 2013 regulamentou o §1º do artigo 201 da Constituição, que trata da concessão de aposentadoria das pessoas com deficiência que sejam seguradas do RGPS (COSTA, 2017, p. 170).

Já a Lei 13.135 de 17 de junho de 2015 alterou o benefício de pensão por morte tornando-o mais restritivo. O destaque ficou em relação ao(a) cônjuge ou companheiro(a) que restringiu o benefício vitalício, que somente seria concedido casos estes tivessem 44 anos de idade ou mais, na data de óbito do segurado e se o óbito ocorresse depois de recolhidas 18 contribuições mensais e passados pelo menos 02 anos após o início do casamento ou da união estável. Caso a morte ocorresse em decorrência de acidente de qualquer natureza ou de doença profissional ou do trabalho, tanto o recolhimento como o lapso temporal do casamento ou da união estável seriam dispensados de comprovação (COSTA, 2017, p. 170).

Sob o argumento de que havia muitas pensionistas jovens, as mulheres foram, particularmente, as mais prejudicadas pela lei, uma vez que, são as maiores beneficiárias da pensão por morte (COSTA, 2017, p. 170-171).

Por fim, a Lei 13.183 de 04 de novembro de 2015 estabeleceu regra diferenciada para o cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição e idade, em

que não se aplicaria o fator previdenciário, que ficou conhecida como a fórmula 95/85 progressiva, conforme o artigo 29-C inserido na Lei nº 8.212/1991³³. Com a aprovação da idade mínima para a aposentadoria pela Emenda Constitucional nº 103/2019, a regra perdeu a sua eficácia, salvo para aqueles que se enquadrarem na regra de transição para as aposentadorias por tempo de contribuição (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 342-343).

5.1.5 Emenda Constitucional nº 103/2019 e o contexto político de sua aprovação

Antes de tratar em específico da reforma da previdência perpetuada em 2019, importante destacar o contexto político em que ela foi aprovada. O avanço das reformas neoliberais estruturantes está ligado ao golpe de 2016 que pôs fim ao governo Dilma Roussef e aos governos do PT, abrindo as portas para o avanço da direita neoliberal.

Durante o governo de Dilma Roussef houve tentativas de se implementar uma nova política industrial para fomentar o crescimento econômico. Em agosto de 2011 foi lançado o plano Brasil Maior composto por 287 medidas. Dentre elas destacavam-se a redução do IPI (imposto sobre produtos industrializados) sobre bens de investimentos, ampliação do MEI (microempreendedor individual) e proposta para que

³³ Art. 29-C. O segurado que preencher o requisito para a aposentadoria por tempo de contribuição poderá optar pela não incidência do fator previdenciário no cálculo de sua aposentadoria, quando o total resultante da soma de sua idade e de seu tempo de contribuição, incluídas as frações, na data de requerimento da aposentadoria, for:

I - igual ou superior a noventa e cinco pontos, se homem, observando o tempo mínimo de contribuição de trinta e cinco anos; ou

II - igual ou superior a oitenta e cinco pontos, se mulher, observado o tempo mínimo de contribuição de trinta anos.

§ 1º Para os fins do disposto no caput, serão somadas as frações em meses completos de tempo de contribuição e idade.

§ 2º As somas de idade e de tempo de contribuição previstas no caput serão majoradas em um ponto em:

I - 31 de dezembro de 2018;

II - 31 de dezembro de 2020;

III - 31 de dezembro de 2022;

IV - 31 de dezembro de 2024; e

V - 31 de dezembro de 2026.

§ 3º Para efeito de aplicação do disposto no caput e no § 2º, o tempo mínimo de contribuição do professor e da professora que comprovarem exclusivamente tempo de efetivo exercício de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio será de, respectivamente, trinta e vinte e cinco anos, e serão acrescidos cinco pontos à soma da idade com o tempo de contribuição.

§ 4º Ao segurado que alcançar o requisito necessário ao exercício da opção de que trata o caput e deixar de requerer aposentadoria será assegurado o direito à opção com a aplicação da pontuação exigida na data do cumprimento do requisito nos termos deste artigo.

o BNDES investisse, até 2015, em torno de 600 bilhões de reais. Em 2012 o governo iniciou a desoneração da folha de pagamentos que, em 2014, no auge da medida, atingiu 42 setores da economia e o governo deixou de arrecadar em torno de 25 bilhões de reais a cada ano, atingindo, inclusive, as contribuições sociais, como a COFINS (contribuição para o financiamento da Seguridade Social) (SINGER, 2016, p. 29-30).

O governo também promoveu a desvalorização do real ao argumento de que o câmbio excessivamente valorizado prejudicava a indústria nacional. Somente em 2012 o real desvalorizou-se frente ao dólar 19,52% com a atuação do Banco Central. Ainda, em 2011 adotou-se uma política protecionista com a elevação do IPI de veículos importados em 30% para aqueles que não tivessem, no mínimo, 65% de componentes produzidos no Brasil. Outros inúmeros produtos, cerca de 100, como máquinas e equipamentos, medicamentos, entre outros, obtiveram regras mais favoráveis para serem produzidos no país (SINGER, 2016, p. 31-32).

Em abril de 2013 inicia-se uma divergência entre o então presidente do Banco Central Alexandre Tombini e o governo diante do argumento do Banco Central de que a inflação não apresentava sinais de redução e que a situação era desconfortável. O mercado logo passou a apostar no aumento dos juros como política monetária para o controle da inflação. Nos meses seguintes o Banco Central iniciou uma política de contínua elevação da taxa Selic, e se estabeleceu a dualidade antiga de o governo tentando estimular a economia e o Banco Central aplicando uma política monetária contracionista (SINGER, 2016, p. 37-38).

Ainda em 2013, grandes manifestações populares tomaram conta do país protestando contra as mais diversas questões e marcadas pela confusão ideológica, mas com especial destaque para a corrupção. A mídia nacional e internacional, além de órgãos como o FMI e o Banco Mundial ampliaram as críticas constantes a atuação do governo, como o excessivo intervencionismo e o descontrole de gastos que estariam impedindo o mercado de atuar adequadamente, sendo necessária uma reformulação na forma de conduzir a política econômica (SINGER, 2016, p. 40).

Durante a campanha para as eleições de 2014, Dilma Roussef afirmou que manteria sua política desenvolvimentista afastando-se cada vez mais do neoliberalismo. Um dia após sua reeleição, a presidente Dilma anuncia a troca do Ministro da Fazenda Guido Mantega por Joaquim Levy, um nome ligado ao mercado e ao setor bancário. No mesmo dia, foi anunciada a necessidade de contenção de

gastos públicos e a necessidade de sacrifícios temporários em razão da crise mundial (SINGER, 2016, p. 43-44).

A derrocada do governo de Dilma Roussef também foi acelerada em razão da atuação da operação Lava Jato, como bem destacam Lacerda, *et al* (2018, p. 261):

[...] As investigações sobre “doleiros” e lavagem de dinheiro que ocorrem em Curitiba, a partir de março de 2014, desencadearam a chamada Operação Lava Jato e um conjunto de prisões e delações de ex-funcionários de estatais e das grandes empreiteiras do país. Os vazamentos de denúncias e gravações criaram um clima que levou ao início de expressivas manifestações contra o governo de Dilma Roussef em março de 2015. Embora as denúncias englobassem vários ex-presidentes, a partir dos governos FHC, e governadores, o alvo dos protestos passou a ser Dilma Roussef, que derrotou Aécio Neves no segundo turno presidencial por 51,6% a 48,4%.

Para Jessé Souza (2020, p. 141-142) Dilma Roussef ao tentar reorganizar o desenvolvimento do país via reindustrialização, numa tentativa de rompimento com a trajetória neoliberal, encontrou forte oposição em toda a elite nacional e até mesmo no setor industrial, o que foi fatal para seu governo. Ao atacar a política de juros altos e, sobretudo, ao tentar coibir os lucros abusivos das parcerias público-privadas, o lucro fácil da elite foi atingido, a qual controla o mundo dos negócios e a mídia.

Assim, “a Lava Jato foi cevada e alimentada por um aparato legal que lhe permitiria depois, com a conivência da imprensa elitista, pavimentar o caminho não eleitoral para a derrocada do PT e da democracia brasileira” (SOUZA, 2020, p. 142).

Com uma má relação com o Congresso Nacional, cada vez mais inclinado para a direita, massacrada pela mídia e com a atuação da Lava Jato que instrumentalizou as investigações, o governo Roussef entrou em colapso. Como bem asseveram Saad Filho e Moraes (2018, p. 183, 192) sobre a primeira presidente mulher do país:

Ela foi atacada por ser uma mulher descasada com um passado radical, e acusada de ser estridente, autoritária, incapaz de ouvir e lésbica. A mídia avaliou os governos Lula e Dilma usando padrões muito diferentes dos aplicados aos políticos de direita e destacou todas as suas deficiências reais ou inventadas, sem levar em conta a proporção ou as consequências. Quando suas limitações pessoais ou políticas não eram suficientes, foram criadas falhas mais convincentes. Essas tensões explodiram em 2013, e a catástrofe resultante levaria ao colapso do governo Dilma Roussef, três anos depois.

Com inúmeros problemas econômicos, políticos, acusações criminais e o rompimento do acordo político entre PT e PMDB, a Presidente Dilma Roussef sofreu

um processo de *impeachment* em 2016 e foi afastada do cargo definitivamente, causando uma das maiores crises políticas na história do Brasil, o que abriu espaço para que o antes Vice-Presidente Michel Temer iniciasse um governo com um projeto político radicalmente liberal (GENTIL, 2019a, p. 183).

SINGER (2016, p. 45) afirma que uma das razões pela qual o novo projeto desenvolvimentista falhou seria a mudança da própria burguesia industrial, que aos poucos foi deixando de ser produtivista e foi migrando para o rentismo. Com o avanço da financeirização iniciada nos anos 1990, muitos empresários industriais acostumaram-se a décadas de juros elevados e muitos passaram a exercer atividades tanto produtivas quanto financeiras, estas com elevados ganhos e liquidez. Muitas atividades produtivas acabaram sob o controle de bancos e de fundos de investimento.

Enquanto industrial, o empresário busca juros baixos, crédito barato e um maior impulso para firmar compromissos e acordos com os trabalhadores. No entanto, o empresário ligado ao mercado financeiro busca juros altos que remunerem o dinheiro aplicado. Neste cenário, a defesa de uma pauta produtivista foi perdendo espaço para as demandas rentistas. O lado rentista da burguesia industrial os teria tornado mais abertos aos preceitos neoliberais, mesmo que sejam prejudiciais as suas atividades produtivas (SINGER, 2016. p. 45, 52).

Assim, a guinada institucional iniciada na década de 1990, guiada pelos preceitos neoliberais, culminou numa estrutura que ao invés de explorar as vantagens competitivas nacionais transformou a indústria nacional em maquiladoras, ou seja, importam-se máquinas, insumos, peças, etc., para produzir e vender no mercado local. Dependente das importações, a base produtiva da indústria nacional permanece em constante pressão (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 181).

Abandonando-se a proposta de incentivos a reindustrialização, o governo de Michel Temer preparou o terreno para as reformas estruturantes, que culminou com a reforma da previdência já durante o governo Bolsonaro.

Durante a gestão Temer as taxas de crescimento foram negativas ou próximas de zero, o desemprego e a miséria se elevaram. A estratégia liberal e conservadora conduziu uma série de reformas estruturantes. Foi aprovado o novo regime fiscal, por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016, que limitou o crescimento do gasto público federal a um teto igual a inflação do ano anterior, causando severos prejuízos aos direitos sociais. Também foi aprovada a Lei nº 13.429

de 31 de março de 2017, conhecida como Lei da Terceirização, que permitiu a terceirização de todas as atividades, mesmo as atividades-fim. Ainda, aprovou-se a reforma trabalhista por meio da Lei 13.467 de 13 de julho de 2017, que trouxe graves retrocessos aos direitos trabalhistas (GENTIL, 2019a, p. 183-185).

Como se não bastasse as medidas aprovadas, o governo Temer propôs uma reforma da previdência por meio da PEC nº 287/2016 com parâmetros draconianos, inclusive com a desvinculação do salário-mínimo como piso para os benefícios previdenciários, gastando em torno de 100 milhões de reais em propaganda da reforma para convencimento da população. Por fim, em meio a negociação para a aprovação da reforma, o Presidente Michel Temer se viu envolvido em uma série de acusações criminais e precisou fazer inúmeras concessões ao Congresso Nacional para evitar a própria condenação e *impeachment* e a reforma não foi votada até o fim de seu mandato (GENTIL, 2019a, p. 186, 190).

O breve governo de Michel Temer abriu espaço para a eleição de Jair Messias Bolsonaro, com amplo avanço da centro-direita e da extrema direita. Apresentando-se como crítico do sistema e o único capaz de derrotar o PT e a volta da corrupção, Bolsonaro aproveitou o discurso de ódio ao PT³⁴ reverberado pela elite nacional e venceu as eleições de 2018, com uma plataforma ultraliberal ancorada também em seu futuro ministro da economia Paulo Guedes (ANTUNES, 2020, p. 293-295).

Foi neste contexto que a PEC nº 06/2019 acabou aprovada e convertida na Emenda Constitucional nº 103/2019 durante o governo Bolsonaro, o que auxilia a explicar a relativa facilidade com que esta reforma foi aprovada, mesmo impondo significativos prejuízos aos trabalhadores e segurados da Previdência Social.

Durante a tramitação da PEC nº 06/2019 houve a oportunidade dos trabalhadores se manifestarem por meio das organizações sindicais em audiências públicas. Tanto na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2019c), quanto no Senado Federal (BRASIL, 2019d), além da representação de inúmeras carreiras do serviço público, as seguintes representações tiveram a oportunidade de se manifestarem: CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura); CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação); CONTEE (Confederação

³⁴ “O problema ganhou, entretanto, novos componentes quando o PT, que surgira fazendo uma crítica forte à corrupção, acabou sendo partícipe ativo desse nefasto projeto, “legitimando” o ódio popular aos seus dirigentes (Lula em primeiro lugar) e permitindo que a burguesia e seus partidos de centro e direita encontrassem a justificativa que faltava para dar o golpe final nos governos do PT” (ANTUNES, 2020, P. 294).

Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino); CUT (Central Única dos Trabalhadores); FS (Força Sindical); UGT (União Geral dos Trabalhadores); CSB (Central dos Sindicatos Brasileiros); CSP-CONLUTAS (Central Sindical e Popular Conlutas); NCST (Nova Central Sindical dos Trabalhadores); CGTB (Central Geral dos Trabalhadores do Brasil) e CTB (Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil).

Todas as representações citadas manifestaram-se de forma contrária a reforma da previdência como foi apresentada, tomando-se como exemplo a manifestação de Paulo Barela (2019), representante da CSP-CONLUTAS:

[...]O problema é que, cada vez que o sistema entra em colapso de crise, como o que vem se desenvolvendo desde 2008, no mundo inteiro, a saída sempre é o quê? Atacar os interesses dos trabalhadores, tirar os direitos para manter a rentabilidade do capital. Esse é o debate que se centra na construção dessa reforma da Previdência. Não se discute aqui, por exemplo, que há, neste País, em torno de 60 milhões de trabalhadores e trabalhadoras em situação de desemprego, de desalento ou, então, juntos, somados, em contratações extremamente precarizadas, sem carteira assinada, sem registro nenhum, sem menores condições de sobreviver. É esta a situação que estamos vendo aqui. Por isso, a crise da Previdência leva em consideração esse aspecto. Não é um problema de déficit da Previdência; [...]

A manifestação acima resume bem a posição das organizações dos trabalhadores, de que a reforma da previdência teve como único foco a contenção da despesa de forma a beneficiar o capital financeiro. Em momento algum o texto aprovado teve como objetivo fomentar a geração de empregos formais e aumentar a base contributiva da Previdência Social ou então, em criar outras fontes de financiamento que não fossem lesivas aos trabalhadores.

Importa salientar também que nenhuma entidade representativa patronal do setor industrial participou das audiências públicas na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2019c) ou no Senado Federal (BRASIL, 2019d). Embora não tenha participado das audiências públicas, a FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), por meio de seu então Presidente Paulo Skaf, manifestou-se favoravelmente aprovação da Reforma da Previdência:

O Congresso Nacional escreveu uma das mais importantes páginas da sua história com a conclusão da votação da reforma da Previdência pelo Senado. É uma vitória do Brasil, pois é a garantia de que o país conseguirá manter as contas públicas sob controle pela próxima década, ao economizar R\$ 800 bilhões. A aprovação da reforma, com amplo apoio de deputados e senadores, abre caminho para um período de menos incertezas e mais

investimentos e geração de emprego e renda no Brasil. É uma conquista para o Governo federal, para o Parlamento, mas, sobretudo, para a Nação brasileira (FIESP, 2019).

Ao ignorar os debates nas audiências públicas da reforma da previdência e pela posição claramente favorável à aprovação da PEC nº 06/2019, denota-se a adesão do setor industrial ao rentismo e a agenda neoliberal, que vem sendo implementada desde os anos 1990. Conclui-se a que Previdência Social não mais é encarada pelo setor industrial como relevante para manutenção e expansão de mão de obra qualificada para o setor, sendo esta mais uma evidência da guinada institucional que acometeu o país na década de 1990, além da perda da importância do próprio setor industrial na economia.

No fim, quando a PEC nº 06/2019 foi submetida a votação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, sua aprovação se deu com facilidade. Na votação de 2º turno no plenário da Câmara dos Deputados, o texto foi aprovado com 370 votos favoráveis e 124 contrários. O quadro abaixo traz a votação por partido:

Quadro 5 – Votação por partido no 2º turno da PEC nº 6/2019 – Câmara dos Deputados.

(continua)

Votação por Partido no 2º turno da PEC nº 6/2019 – Câmara dos Deputados					
Partido	Bancada	Presentes	Sim	% a favor	Não
Avante	7	7	5	71,4	2
Cidadania	8	8	8	100	0
DEM	30	30	30	100	0
MDB	34	32	32	94,10	0
Novo	8	8	8	100	0
Patriota	5	5	5	100	0
PC do B	8	8	0	0	8
PDT	27	26	8	29,6	18
PHS	1	1	1	100	0
PL	39	37	35	89,7	2
PMN	1	1	0	0	1
Podemos	11	11	10	90,9	1
PP	39	38	35	89,7	2
PRB	31	31	29	93,5	2
Pros	10	10	7	70	3
PSB	32	30	10	31,3	20
PSC	8	7	7	87,5	0
PSD	36	35	33	91,7	2
PSDB	29	29	28	96,60	1
PSL	53	52	51	96,2	0
PSOL	10	8	0	0	8

Quadro 5 – Votação por partido no 2º turno da PEC nº 6/2019 – Câmara dos Deputados.

(conclusão)

Votação por Partido no 2º turno da PEC nº 6/2019 – Câmara dos Deputados					
PT	54	49	0	0	49
PTB	12	12	12	100	0
PV	4	4	2	50	2
Rede	1	1	0	0	1
Solidariedade	14	14	13	92,9	1
Sem partido	1	1	1	100	0
TOTAL	513	495	370	72,10	124

Fonte: PODER 360, 2019a – adaptação própria

Como se pode perceber, apenas PC do B, PMN, PSOL, PT e Rede votaram 100% contra a proposta. Todos partidos de esquerda ideologicamente alinhados na defesa dos trabalhadores, com exceção do PMN que na época contava com apenas um deputado. Até mesmo o PSB e o PDT, partidos de esquerda e também alinhados ideologicamente na defesa dos direitos dos trabalhadores, tiveram 31,3% e 29,6%, respectivamente, dos votos favoráveis a reforma da previdência.

No Senado Federal a lógica se repetiu. A PEC nº 06/2019 foi aprovada com 60 votos favoráveis e 19 contrários, como se pode verificar abaixo:

Quadro 6 – Votação por Partido no 2º turno da PEC nº 6/2019 – Senado Federal.

Votação por Partido no 2º turno da PEC nº 6/2019 – Senado Federal					
Partido	Bancada	Presentes	Sim	% a favor	Não
Cidadania	3	3	2	67,7	1
DEM	6	5	4	66,7	0
MDB	13	13	12	92,3	1
PDT	4	4	1	25	3
PL	2	2	2	100	0
Podemos	11	11	11	100	0
PP	6	6	6	100	0
Pros	3	3	1	33,3	2
PSB	2	2	0	0	2
PSC	1	1	1	100	0
PSD	9	9	7	77,8	2
PSDB	8	8	8	100	0
PSL	3	3	3	100	0
Rede	3	3	1	33,3	2
PT	6	6	0	0	6
Republicanos	1	1	1	100	0
TOTAL	81	80	60	71,1	19

Fonte: PODER 360, 2019b – adaptação própria

No Senado, apenas PSB e PT votaram 100% contra a reforma da previdência. Outros partidos de esquerda, como PDT e Rede tiveram votos favoráveis a proposta com 25% e 33,3%, respectivamente.

O que se pode concluir da larga margem de aprovação da reforma da previdência é o enfraquecimento, no período, dos partidos alinhados com a defesa dos direitos dos trabalhadores e o enorme crescimento da representação dos setores empresariais e rurais, além da força do argumento do déficit fiscal. Em termos de democracia representativa, a Previdência Social deixou de ser uma instituição de importância ímpar, dada a relativa facilidade de sua aprovação e o fato dos congressistas não temerem eventuais consequências negativas nas urnas.

Na sequência, serão apresentadas as principais alterações na Previdência Social implementadas pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

5.2 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019

A Emenda Constitucional nº 103/2019 alterou de forma bastante significativa o RGPS e representou um retrocesso sobre os objetivos e fundamentos da Previdência Social no Brasil. A concepção de solidariedade foi deixada de lado em detrimento da individualidade, tendo em vista que se tentou até mesmo acabar com o regime de repartição e instituir um regime de capitalização, o que acabou não sendo aprovado na tramitação no Congresso Nacional (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 40).

Durante a eleição presidencial de 2018, na proposta de governo de Jair Messias Bolsonaro já constava expressamente o objetivo de se instituir o regime de capitalização em substituição ao regime de repartição na Previdência Social, o que de fato acabou se materializando com a proposta da PEC nº 06/2019.³⁵

³⁵Há de se considerar aqui a necessidade de distinguir o modelo de previdência tradicional, por repartição, do modelo de capitalização, que se pretende introduzir paulatinamente no país. E reformas serão necessárias tanto para aperfeiçoar o modelo atual como para introduzir um novo modelo. A grande novidade será a introdução de um sistema com contas individuais de capitalização. Novos participantes terão a possibilidade de optarem entre os sistemas novo e velho. E aqueles que optarem pela capitalização merecerão o benefício da redução dos encargos trabalhistas.

Obviamente, a transição de um regime para o outro gera um problema de insuficiência de recursos na medida em que os aposentados deixam de contar com a contribuição dos optantes pela capitalização. Para isso será criado um fundo para reforçar o financiamento da previdência e compensar a redução de contribuições previdenciárias no sistema antigo (BOLSONARO, 2018, p. 57).

A tentativa de instituição do regime de capitalização não é recente. No programa de governo de Fernando Henrique Cardoso de seu 1º mandato já havia a proposta da criação de um regime complementar de previdência, que seria opcional para os segurados que desejassem receber um benefício previdenciário acima do teto de cobertura.³⁶

Já no seu programa de governo do segundo mandato, a Previdência Social, tanto do RGPS quanto do RPPS, é apontada como fonte de desequilíbrio fiscal e sugere-se que a despesa previdenciária não teria crescido caso se tivesse adotado o regime de capitalização³⁷.

A nova e recente tentativa de instituição do regime de capitalização pelo governo Bolsonaro pode ser observada na exposição de motivos da Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019 (PEC nº 06/2019), que posteriormente foi convertida na Emenda 103/2019 (BRASIL, 2019b):

Novo regime previdenciário.

55. Financiamento por repartição. No caso do sistema previdenciário brasileiro, o predomínio do sistema de repartição acaba resultando no direcionamento de um volume elevado de recursos que representam uma poupança forçada dos trabalhadores ativos para pagamentos de benefícios previdenciários sem que seja uma poupança disponível para investimento. Ademais, trata-se de uma transferência enorme dos trabalhadores ativos para inativos, razão pela qual, com o envelhecimento, a previdência com base nas regras atuais representará um peso insustentável para as gerações futuras. Exatamente para buscar um novo modelo que fortaleça a poupança no País, com impactos positivos sobre o investimento, o crescimento sustentado e o desenvolvimento, propõe-se introduzir, em caráter obrigatório, a capitalização tanto no RGPS quanto nos RPPS.

56. Financiamento por capitalização. O art. 201-A define que será instituído novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida e de caráter obrigatório. As diretrizes a serem observadas para a implantação desse novo regime, que substituirá o RGPS, estão sendo fixadas no art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, garantindo-se o salário mínimo como piso e a possibilidade de uma camada nocional, garantindo a sustentabilidade, com contas individualizadas, mas sem o risco de mercado nesta camada. Da preservação do direito adquirido e das regras de transição.

57. A Proposta estabelece expressamente o direito à obtenção de aposentadoria e pensão aos que reuniram, antes da emenda constitucional,

³⁶ Criação de planos complementares e facultativos de previdência, públicos e privados, custeados por contribuições adicionais e sob o regime de capitalização, para atender aos trabalhadores com remuneração acima do teto de cobertura da previdência social, bem como situações peculiares de determinadas categorias (CARDOSO, 2008a, p. 88).

³⁷ Com a estabilização e a impossibilidade de valer-se da inflação para mascarar os problemas, o governo tem de acertar as dívidas acumuladas do passado, antes invisíveis, cujo impacto sobre as finanças federais não pode ser subestimado. O maior desajuste patrimonial na área da União é, sem dúvida, o previdenciário – do INSS e do funcionalismo federal. Por não operar em regime de capitalização, o INSS não estava preparado para enfrentar o previsível crescimento no montante dos desembolsos (CARDOSO, 2008b, p.16).

todos os requisitos para a sua concessão. Para esses, que possuem direito adquirido, nenhuma exigência ou critério de concessão será alterado. Garante-se também regras de transição para todos os atuais trabalhadores formais, respeitando especificidades de cada regime previdenciário e de seus segurados.

O então Ministro da Economia, Paulo Roberto Nunes Guedes (2019), também se manifestou na audiência pública na Câmara dos Deputados, na Comissão Especial sobre a Previdência Social (PEC nº 006/19), sobre a transição para o regime de capitalização:

Nós estamos dizendo que a incidência dos impostos é também perversa, porque duplica o custo do salário. O trabalhador ganha pouco e custa muito para as empresas.

E nós estamos dizendo que marchar rumo à nova Previdência é algo que os senhores terão completo poder de decisão para fazê-lo. Se os senhores aprovarem essa reforma que está aí — e isto é praticamente uma decisão do Congresso —, se aprovarem essa reforma como está aí, com a potência fiscal necessária, coloca-se uma opção de ir em direção ao regime de capitalização. E se os nossos filhos quiserem entrar para esse novo regime, eles entram. Se quiserem ficar no antigo — e eu espero que todos que sejam contra esse regime sugiram aos seus filhos que fiquem no antigo —, se quiserem, aprovem o antigo e condenem as gerações futuras a ficarem só com o antigo. O que nós estamos criando em nenhum momento atinge o antigo. Nós estamos criando uma alternativa para as futuras gerações. Elas podem ficar no antigo ou irem para a nova. É isso que está sendo submetido aos senhores.

Por sua vez, os representantes dos trabalhadores também se manifestaram sobre o regime de capitalização com posição amplamente contrária, destacando-se em especial a manifestação de Luiz Antonio Alves de Azevedo (2019), representante da CUT Nacional, durante a realização de audiência pública na Câmara dos Deputados, na Comissão Especial sobre a Previdência Social (PEC nº 006/19):

[...] Srs. Parlamentares, atenção: aqui não está em jogo um cheque em branco, aqui está em jogo um cheque que será assinado por V.Exas., mas sem destino. Por quê? Porque se está desconstitucionalizando o regime que foi fruto de uma decisão tomada numa Constituinte, que decidiu que deveria haver um sistema de seguridade envolvendo saúde, assistência e aposentadoria, com recursos claramente definidos, com contribuição por parte do patrão e do trabalhador, com recursos parafiscais e fiscais. Agora está-se pretendendo aprovar um regime que, de acordo com o que disse o representante do Governo aqui na Mesa, só depois um projeto de lei complementar que vai dizer exatamente como será, onde vai haver capitalização e o que vem depois [...].

Raúl Madrid (2003, p. 160) alerta que a privatização da Previdência Social significaria elevados custos de transição, uma vez que, uma parte das contribuições

que iriam para o Estado passariam a alimentar o fundo privado. A Previdência Social pública, no entanto, permaneceria existindo, uma vez que, há inúmeros benefícios de aposentadoria ativos que precisariam ser pagos. O Estado, neste caso, perde parte significativa da receita previdenciária e assim, em curto e médio prazo, a despesa com a previdência aumentaria, pois as receitas diminuiriam.

Embora o regime de capitalização proposto pelo governo não significaria, exatamente, a privatização da Previdência Social, o raciocínio é semelhante, uma vez que, o regime de repartição deixaria de receber as contribuições previdenciárias dos novos segurados e daqueles que migrassem para o novo regime de capitalização, porém, todas as aposentadorias já concedidas, necessariamente, precisariam continuar a serem pagas mensalmente pelo Estado. O regime de repartição perderia importante parte da sua receita.

Apesar do regime de capitalização obrigatório para o RGPS não ter sido aprovado, inúmeras outras modificações prosperaram. Dentre os muitos dispositivos alterados pela Emenda, pode-se destacar alguns aspectos principais e mais impactantes, como a criação de uma idade mínima para a aposentadoria voluntária, extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, a modificação dos coeficientes de cálculo para as aposentadorias, o que reduziu seus valores iniciais, alterações na pensão por morte, no auxílio-reclusão e no salário-família e a desconstitucionalização de vários aspectos da previdência, que, após a Emenda, os benefícios previdenciários podem sofrer alterações por meio de projetos de lei ordinária ou complementar, ou seja, pela aprovação de maioria simples ou absoluta, respectivamente, não sendo mais aplicado o quórum qualificado para se aprovar emendas constitucionais (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 40).

Com a Emenda nº 103/2019 criou-se uma idade mínima para a aposentadoria. Tanto a aposentadoria por idade, quanto a aposentadoria por tempo de contribuição foram extintas dando lugar a aposentadoria programada. Com as novas regras, a idade mínima para o trabalhador urbano se aposentar é de 65 anos para os homens e 62 anos para as mulheres. Somado ao critério da idade também será necessário um tempo mínimo de contribuição de 20 anos para os homens e de 15 anos para as mulheres. Estes critérios foram estabelecidos na regra de transição do artigo 19³⁸ da referida Emenda (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 418).

³⁸ Art. 19. Até que lei disponha sobre o tempo de contribuição a que se refere o inciso I do § 7º do art. 201 da Constituição Federal, o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social após a data de

A idade de 62 anos para as mulheres começou a vigorar em 2023, tendo em vista que o artigo 18³⁹ da Emenda nº 103/2019 estabeleceu um escalonamento desde a sua vigência até o patamar final de 62 anos (BRASIL, 2019b).

No caso de trabalhadores rurais, a idade mínima para os homens é de 60 anos e para as mulheres 55 anos, não existindo, neste caso, alteração das regras antes estabelecidas. O tempo permanece reduzido em relação aos trabalhadores urbanos em razão da atividade extenuante no campo em regime de economia familiar, incluídos também produtores rurais, garimpeiros e pescadores artesanais (MARTINS, 2020, p. 173).

Os professores também tem direito a redução da idade mínima: 60 anos para os homens e 57 anos para as mulheres, desde que comprovado, no mínimo, 25 anos de contribuição e no efetivo exercício, exclusivo, de magistério na educação infantil, ensino fundamental ou médio (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 418).

No que se refere ao cálculo da aposentadoria, as novas regras também tendem a tornar os valores dos benefícios reduzidos. Pela regra geral, o valor corresponderá a 60% da média de todos os salários de contribuição, acrescido de 2% a cada ano de contribuição que exceder 20 anos no caso dos homens ou que exceder 15 anos, no caso das mulheres ou então de segurado especial com direito a aposentadoria especial com 15 anos de contribuição, conforme o artigo 26, caput, §2º e §5º, da Emenda Constitucional nº 103/2019. Nos casos de aposentadoria por invalidez em razão de acidente de trabalho ou doença profissional ou do trabalho a média será de 100%, conforme o artigo 26, §3º, inciso II, da referida Emenda (PATERNOSTRO, 2019, p.7).

Anteriormente, o cálculo levava em conta a média 80% das maiores contribuições do segurado, desprezando-se as 20% menores (MARTINS, 2020, p. 212).

entrada em vigor desta Emenda Constitucional será aposentado aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, com 15 (quinze) anos de tempo de contribuição, se mulher, e 20(vinte) anos de tempo de contribuição, se homem.

³⁹Art. 18. O segurado de que trata o inciso I do § 7º do art. 201 da Constituição Federal filiado ao Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 60 (sessenta) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem; e
II - 15 (quinze) anos de contribuição, para ambos os sexos.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2020, a idade de 60 (sessenta) anos da mulher, prevista no inciso I do **caput**, será acrescida em 6 (seis) meses a cada ano, até atingir 62 (sessenta e dois) anos de idade.

§ 2º O valor da aposentadoria de que trata este artigo será apurado na forma da lei.

No caso da pensão por morte, o artigo 23⁴⁰ da Emenda Constitucional nº 103/2019 determinou que o valor da pensão será equivalente a uma cota familiar de 50% do valor da aposentadoria recebida ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10% por cada dependente. Assim se forem 5 dependentes, será 100%, se forem mais, da mesma forma, será 100% (MARTINS, 2020, p. 206).

Anteriormente, o valor da pensão por morte correspondia a 100% do valor de aposentadoria que o segurado falecido receberia se tivesse sido aposentado por invalidez na data de seu falecimento. Esta alteração acabou sendo objeto de uma ADI (ação direta de inconstitucionalidade) nº 7051/2021 perante o STF, promovida pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados e Assalariadas Rurais (CONTAR). O principal argumento foi de que a redução do valor do benefício violaria as garantias fundamentais do cidadão, sobretudo da dignidade humana e da proteção da família. No entanto, em 26 de junho de 2023 o plenário do STF declarou a alteração constitucional por maioria (BRASIL, 2023b):⁴¹

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta e fixou a seguinte tese de julgamento: "É constitucional o art. 23, caput, da Emenda Constitucional nº 103/2019, que fixa novos critérios de cálculo para a pensão por morte no Regime Geral e nos Regimes Próprios de Previdência Social", nos termos do voto do Relator, vencidos parcialmente os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber (Presidente). Plenário, Sessão Virtual de 16.6.2023 a 23.6.2023 (BRASIL, 2023b).

Em relação ao auxílio-reclusão, a Emenda Constitucional nº 103/2019 limitou o valor do benefício para um salário mínimo para os dependentes do segurado que possuam baixa renda, conforme prevê o artigo 27⁴² da referida Emenda (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 588).

⁴⁰ Art. 23. A pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento).

§ 1º As cotas por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de 100% (cem por cento) da pensão por morte quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a 5 (cinco).

⁴¹ A decisão ainda pode ser objeto de recurso, sobretudo de embargos de declaração para esclarecimento de dúvidas, omissões ou contradições, mas dificilmente terá efeitos infringentes com capacidade de modificação do mérito da questão.

⁴² Art. 27. Até que lei discipline o acesso ao salário-família e ao auxílio-reclusão de que trata o inciso IV do art. 201 da Constituição Federal, esses benefícios serão concedidos apenas àqueles que tenham renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 1.364,43 (mil, trezentos e sessenta e quatro reais e quarenta

Já o salário-família também sofreu modificações por meio da Emenda nº 103/2019 em seu artigo 27 limitando seu acesso as pessoas que tenham renda bruta inferior a R\$ 1.364,43, corrigidos pelos mesmos índices dos demais benefícios do RGPS. Estabeleceu também um valor único de cota por dependente de R\$ 46,54 (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 611).

No que se refere a desconstitucionalização das regras previdenciárias, a Emenda Constitucional nº 103/2019 trouxe importantes modificações em relação ao RGPS. Pela exposição de motivos da Emenda e proposta original objetivava-se desconstitucionalizar quase todos os principais aspectos do RGPS:

60. Em relação às coberturas do atual RGPS, a proposta mantém as atuais coberturas mínimas, reafirmando-se a necessidade de observância de critérios que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial, do caráter contributivo e da filiação obrigatória, mas transferindo para lei complementar de iniciativa do Poder Executivo a definição de critérios e parâmetros para o funcionamento do regime, tais como: rol de benefícios e beneficiários, requisitos de elegibilidade para os benefícios, idade mínima, carência, tempo de contribuição, limites mínimos e máximos de valor dos benefícios e do salário de contribuição, regras de cálculo e de reajustamento, dentre outros, bem como possibilitar a criação de sistema especial de inclusão previdenciária, com alíquotas diferenciadas, para atender aos trabalhadores e contribuintes facultativos de baixa renda (BRASIL, 2019b).

A aprovação do texto final não contemplou todas estas permissões de alteração da legislação previdenciária por meio de leis infraconstitucionais, no entanto, muitos aspectos foram mantidos. No futuro, diversas questões poderão ser alteradas pela legislação infraconstitucional, como as relacionadas a concessão de benefício de pensão por morte, auxílio-reclusão e salário-família, acúmulo de benefícios, média para o cálculo de benefícios, tempo e alíquotas de contribuição (BRASIL, 2019b).

Eduardo Fagnani (2019, p. 137) já alertava durante a tramitação da reforma da previdência que a permissão de que todas as regras do RGPS pudessem ocorrer por meio de leis complementares seria uma armadilha com capacidade para desfigurar o sistema previdenciário e a cidadania social, afinal, enquanto uma Emenda Constitucional precisa da aprovação de 308 deputados e 49 senadores, em dois

e três centavos), que serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

§ 1º Até que lei discipline o valor do auxílio-reclusão, de que trata o inciso IV do art. 201 da Constituição Federal, seu cálculo será realizado na forma daquele aplicável à pensão por morte, não podendo exceder o valor de 1 (um) salário-mínimo.

§ 2º Até que lei discipline o valor do salário-família, de que trata o inciso IV do art. 201 da Constituição Federal, seu valor será de R\$ 46,54 (quarenta e seis reais e cinquenta e quatro centavos).

turnos de cada casa, a aprovação de uma lei complementar requer apenas a aprovação de 257 deputados e 41 senadores, em um único turno de cada casa.

Fato é que inúmeros aspectos do RGPS poderão ser alterados por meio de leis infraconstitucionais, o que evidencia a fragilização da proteção social previdenciária, que inclusive, poderá ser alvo de medidas provisórias (FAGNANI, 2019, p. 137).

5.2.1 Justificativas apresentadas para aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019

Anteriormente foram apresentadas de forma sintética as principais alterações da reforma previdenciária de 2019, no entanto, para a aprovação da reforma dois argumentos principais foram apresentados: a existência de déficit nas contas da previdência e a questão demográfica, do envelhecimento da população. Na sequência, estas duas questões serão melhores esclarecidas:

5.2.1.1 Argumento do déficit nas contas da Previdência Social

Assim como declarado na exposição de motivos da Emenda Constitucional nº 20/1998, o déficit fiscal e o descontrole da despesa previdenciária novamente foram apresentados como a principal razão para se reformar a previdência. A exposição de motivos da Emenda Constitucional nº 103/2019 é clara neste sentido:

5. O Brasil está entre as 10 nações que mais produzem no planeta. Apesar disso, não estamos sequer entre os 70 países com maior PIB per capita. Produzimos muito, mas aquém do que devemos para elevar a qualidade de vida da população brasileira. Se mantivermos a mesma taxa de crescimento da produtividade dos últimos 30 anos pelos próximos 30, não teremos saído do lugar: chegaremos em 2048 com a mesma renda de 2018.

6. Há várias razões para isso, mas certamente nosso nó fiscal é razão primeira para a limitação de nosso crescimento econômico sustentável. E esse nó fiscal tem uma raiz: a despesa previdenciária. Enquanto nos recusamos a enfrentar o desafio previdenciário, a dívida pública subirá implacavelmente e asfixiará a economia. A dívida bruta em relação ao PIB subiu de 63% em 2014 para 74% em 2017. Sem reforma, Vossa Excelência terminará o mandato com essa relação próxima a 100% (BRASIL, 2019b).

Apesar das alegações de sucessivos governos de que o déficit da previdência se constitui no principal motivo para reformas austeras, da urgente necessidade de contenção da despesa previdência, sob pena do sistema ser inviabilizado, diversos autores entendem que o suposto déficit da previdência, na verdade, não passa de

uma construção arquitetada pelos sucessivos governos desde 1988. Dentre os argumentos para tal estão o uso indevido ou desvio dos recursos do fundo previdenciário, apresentação de dados de forma duvidosa, renúncias fiscais, falta de contrapartida de recursos da União, ou outros motivos igualmente contestáveis. Neste sentido, pode-se conferir em: BEHRING, 2008, p.271-280; BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019, p. 70-72; FAGNANI, 2019, p. 71-85; GENTIL, 2019a, p. 22-53; SALVADOR, 2019, p. 110-118); MARTINS, 2020, p.23-52 e CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 973-982.

Fato é que sob o véu da premente necessidade de contenção do gasto previdenciário, estão em jogo muitos interesses, sobretudo da classe capitalista, preocupada que a elevação da despesa previdenciária seja financiada em parte ou totalmente por ela. Faz parte da estratégia da classe dominante omitir esta questão ao expor os motivos da reforma da previdência e passar a impressão para os trabalhadores ativos e inativos de que a contenção dos gastos previdenciários é necessária e que isso é de interesse dos próprios trabalhadores (MOTHÉ, 2018, p. 83).

No Brasil atual os direitos são transformados em “custo Brasil”, como o caso de direitos humanos que são transformados em causas da violência e da barbárie e da Previdência Social que passa a ser encarada como dilapidação financeira do Estado. Assim, o que está em jogo é a exclusão, não somente do mercado e do emprego, mas também do campo semântico, em que dominantes e dominados não partilham mais o mesmo espaço dos próprios significados, que acabam diluindo a política e o conflito (OLIVEIRA, 1998, p. 202-203). A construção da narrativa do déficit da Previdência Social também opera neste sentido.

O primeiro aspecto que se pode observar na construção da narrativa do déficit das contas da previdência refere-se ao próprio custeio do RGPS. Conforme preconiza a Constituição de 1988, em seu artigo 195⁴³, a Seguridade Social é financiada por

43 Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

meio de contribuições de empregadores, trabalhadores e de recursos provenientes da União, ou seja, é dever do governo prover recursos para o orçamento da Seguridade Social (GENTIL, 2019a, p. 29).

O caráter tripartite do financiamento da Seguridade Social representou um grande avanço no texto constitucional de 1988 e alinhou o Brasil com a experiência internacional em que este modelo é seguido por inúmeros países. Para compor a parte da União no financiamento, originalmente foram instituídas duas novas contribuições: a COFINS (Contribuição Social o Financiamento da Seguridade Social) e CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido). Parte da receita do PIS-PASEP também foi direcionada para o custeamento do seguro-desemprego (FAGNANI, 2019, p. 72-73).

O artigo 250 da Constituição de 1988⁴⁴, incluído pela Emenda Constitucional nº 20/1998, também determinou a possibilidade da União constituir um fundo específico para garantir o pagamento de benefícios do RGPS, o que denota, mais uma vez, a obrigação da União no custeio da Previdência Social.

No plano infraconstitucional, a Lei 8.212 de 24 de julho de 1991 dispõe sobre a organização da Seguridade Social, bem como sobre as fontes de seu custeio. Nos seus artigos 10 e 11⁴⁵ estão explicitadas as receitas que compõe o orçamento da

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

⁴⁴ Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

⁴⁵ Art. 10. A Seguridade Social será financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, nos termos do art. 195 da Constituição Federal e desta Lei, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais.

Art. 11. No âmbito federal, o orçamento da Seguridade Social é composto das seguintes receitas:

I - receitas da União;

II - receitas das contribuições sociais;

III - receitas de outras fontes.

Parágrafo único. Constituem contribuições sociais:

a) as das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço; (Vide art. 104 da lei nº 11.196, de 2005)

b) as dos empregadores domésticos;

c) as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição; (Vide art. 104 da lei nº 11.196, de 2005)

d) as das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro;

e) as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos.

Seguridade Social e em seu artigo 16, *caput*⁴⁶, consta expressamente que os recursos provenientes da União devem compor o orçamento fiscal e estarem previstos na Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 1991). A Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), por sua vez, explicita o que compõe o fundo público do RGPS em seu artigo 68 e §1^o⁴⁷, destacando-se as contribuições sociais e os recursos provenientes do orçamento da União (BRASIL, 2000).

Apesar de ser um fato que o financiamento da Seguridade Social também obrigatoriamente conta com aportes da União, no momento de se apresentar as contas da previdência social, o governo considera como fontes de financiamento apenas as contribuições dos empregados e empregadores. A parte correspondente ao governo é considerada déficit, sobretudo nos momentos de crise econômica, para amparar os argumentos da necessidade de reformas e cortes dos gastos sociais (FAGNANI, 2019, p. 81).

Ao tratar o financiamento da Previdência Social como uma obrigação exclusiva de empregados e empregadores, o Poder Executivo Federal viola a Constituição, que é muito clara em fixar o caráter tripartite do financiamento. Agindo desta forma, o cenário de crise da previdência é constantemente alimentado, uma vez que as receitas decorrentes das contribuições sociais acabam integrando a definição do déficit sem que ocorra uma queda na arrecadação. Desemprego e trabalhos precários, muitos ligados ao setor de serviços, tendo em vista o declínio no emprego industrial, levam a uma queda na arrecadação destes tributos e assim, logo surgem propostas de novas limitações de direitos sociais, reforçando a trajetória de desmonte do regime de bem-estar e a corrosão da cidadania (ANFIP, 2022, p. 71).

⁴⁶ Art. 16. A contribuição da União é constituída de recursos adicionais do Orçamento Fiscal, fixados obrigatoriamente na lei orçamentária anual.

⁴⁷ Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

§ 1º O Fundo será constituído de:

I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;

II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;

III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea *a* do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;

IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;

V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;

VI - recursos provenientes do orçamento da União.

Segundo aspecto determinante na construção do déficit da previdência social encontra-se na Desvinculação das Receitas da União, a qual ficou comumente conhecida como DRU. Por meio deste instrumento o Poder Executivo pôde desvincular um percentual significativo da receita das contribuições sociais e utilizar o montante para outros fins, desfalcando o caixa da previdência, uma vez que, parte das contribuições sociais são destinadas ao custeio da Seguridade Social.

A Constituição de 1988, com a instituição da Seguridade Social, exigia um compromisso com a proteção social e com a elevação das despesas sociais. No entanto, o que parecia ser uma trajetória decorrente de um projeto de instauração de um regime de bem-estar social com alcance universal, acabou não se mostrando verdadeiro, mesmo com a expressa positivação na Carta Magna (CASTRO; RIBEIRO, 2011, p. 47).

A Previdência Social, enquanto elo importante para o processo de industrialização no passado até então recente, passa a ser alvo dos interesses financeiros, tendo em vista seu vultoso fundo público.

A trajetória política que se tomou após a promulgação da Constituição adotou um caminho de desorganização e desestruturação da concepção de financiamento solidário entre as áreas da Seguridade Social. A adoção de instrumentos como a DRU permitiu o deslocamento de parte substancial dos recursos das políticas sociais para o atendimento de prioridades fiscais, sobretudo na geração de superávits primários (CASTRO; RIBEIRO, 2011, p. 47).

Originalmente, a desvinculação das receitas da União foi criada em 1994 por meio da Emenda Constitucional de Revisão (ECR) nº 01/1994 a qual deu nova redação aos artigos 71, 72 e 73 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e, inicialmente, foi chamada de Fundo Social de Emergência (FSE), que permitia a desvinculação de 20% do montante da arrecadação de impostos e contribuições da União. Posteriormente, a desvinculação, que pretendia ser provisória, foi renovada sucessivamente, assim como o nome que passou a se denominar Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Em 2000 a denominação Desvinculação das Receitas da União (DRU) foi adotada (TOBALDINI; SUGUIHIRO, 2011, p. 05).

As sucessivas renovações da DRU realizadas por meio de Emendas Constitucionais podem ser observadas no quadro abaixo:

Quadro 7 – Desvinculação das Receitas da União (DRU) aplicada a Seguridade Social.

Desvinculação das Receitas da União (DRU) aplicada a Seguridade Social			
Desvinculação das Receitas	Emenda Constitucional	Período de vigência	Percentual de desvinculação
Fundo Social de Emergência (FSE)	ECR nº 01/1994	1994 a 1995	20%
Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	EC nº 10/1996	1996 a 1997	20%
Prorrogação - Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	EC nº 17/1997	1997 a 1999	20%
Desvinculação das Receitas da União (DRU)	EC nº 27/2000	2000	20%
1ª Prorrogação - Desvinculação das Receitas da União (DRU)	EC nº. 42/2003	2003 a 2007	20%
2ª Prorrogação - Desvinculação das Receitas da União (DRU)	EC nº 56/2007	2008 a 2011	20%
3ª Prorrogação - Desvinculação das Receitas da União (DRU)	EC nº 68/2011	2012 a 2015	20%
4ª Prorrogação - Desvinculação das Receitas da União (DRU)	EC nº 93/2016	2016 a 2023	30%
Fim da Desvinculação das Receitas da União (DRU) aplicada ao custeio da Seguridade Social ⁴⁸	EC nº 103/2019	-	-

Fonte: TOBALDINI; SUGUIHIRO, 2011, p. 05 - adaptação e atualização própria.

Segundo levantamento realizado pela ANFIP (2022, p. 41) o orçamento da Seguridade Social foi superavitário até o ano de 2015, mesmo com a incidência da DRU. De 2016 em diante, com o aumento da desvinculação de 20% para 30%, o suposto déficit começou a ser registrado, o que demonstraria que a Seguridade Social é estruturalmente superavitária.

O gráfico abaixo explicita o montante de recursos que a DRU retirou do orçamento da Seguridade Social no período de 2005 até 2021:

⁴⁸ A DRU continua existindo e a Emenda Constitucional nº 126/2022, conhecida como “PEC da Transição” prorrogou novamente a DRU até 31 de dezembro de 2024 (BRASIL, 2022a). Porém, desde a vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019, a DRU deixou de incidir sobre o custeio da Seguridade Social, com a inclusão do §4º no artigo 76 do ADCT (BRASIL, 2019b).

Gráfico 16 – Receitas da Seguridade Social e a parte afetada pela DRU.



OBS: valores constantes (IPCA-dez/2021), R\$ milhões.

Fonte: ANFIP, 2022, p. 156 - adaptação própria.

Assim, de acordo com o gráfico acima, a DRU foi responsável por retirar do orçamento da Seguridade Social o vultoso valor de R\$ 1.571.358.000,00 (um bilhão e quinhentos e setenta e um milhões e trezentos e cinquenta e oito mil reais) no período de 2005 a 2021, o que reforça a tese de que o déficit da Seguridade Social é uma construção dos sucessivos governos. Importa frisar que a Emenda Constitucional nº 103/2019 incluiu o §4º no artigo 76 do ADCT⁴⁹ determinando o fim da desvinculação sobre as receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da Seguridade Social.

Logo, desde 2020 os valores desvinculados foram reduzidos drasticamente, porém, somente após a aprovação da reforma da previdência. O argumento do déficit da Seguridade Social e do elevado gasto social vem sendo comumente utilizado para realização de reformas estruturais que afetam os direitos sociais dos cidadãos.

O terceiro aspecto a ser considerado na construção do déficit da previdência por parte dos governos são as sucessivas desonerações tributárias que afetam as contas da Previdência Social, com destaque para a desoneração da folha de pagamentos, o sistema de tributação SIMPLES e as renúncias do setor agrícola (ANFIP, 2022, p. 82).

Sobre a desoneração da folha de pagamentos, tornou-se prática comum a aprovação de legislação que permite as empresas substituir o pagamento da alíquota

⁴⁹ § 4º A desvinculação de que trata o *caput* não se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social.

de 20% sobre a folha de salários e sobre a remuneração paga para os prestadores de serviços, por alíquotas reduzidas incidentes sobre a receita bruta da contribuição previdenciária patronal (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 227).

A Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, traz a regulamentação da matéria, a qual sofreu diversas alterações legislativas. A Lei 13.161, de 31 de agosto de 2015, que alterou a redação da referida lei, passou a permitir que a desoneração ocorresse a partir de alíquotas diferenciadas. Assim, por exemplo, no setor de serviços algumas empresas podem contribuir com 4,5%, outras com 3%. No setor industrial há alíquotas de 2,5%, 1,5% e 1% a depender de qual bem é produzido (ANFIP, 2022, p. 84).

Ainda, a desoneração da folha de pagamentos vem sendo sucessivamente renovada pela edição de diversas leis. A última renovação ocorreu por meio da Lei 14.288, de 31 de dezembro de 2021, que permitiu que o benefício tributário possa ser executado até 31 de dezembro de 2023 (BRASIL, 2021c). Frise-se, no entanto, que o Projeto de Lei nº 334/2023 propõe prorrogar a desoneração para até 31 de dezembro de 2027 e já foi aprovado pelo Senado Federal, sendo remetido para a Câmara dos Deputados⁵⁰ (BRASIL, 2023a).

Na exposição de motivos do PL nº 334/2023, a alegação para a prorrogação é a manutenção de empregos, como se pode conferir:

A economia internacional enfrenta um momento desafiador, ainda com inflação e juros altos, o que nos impele a agir para proteger os empregos no Brasil. A desoneração da folha de pagamento de salários deve ser mantida neste cenário, uma vez que se mostrou exitosa e vai ao encontro do princípio constitucional da busca do pleno emprego. Propomos, assim, a prorrogação desta política ativa de emprego neste quadriênio.

Cientes das restrições fiscais, cumpre observar que a política não é baseada na mera renúncia dos encargos sobre o emprego, e sim na substituição da contribuição previdenciária patronal pela contribuição sobre a receita bruta (CPRB), com alíquotas diferenciadas, a depender do setor econômico.

Ao permitir a manutenção de empregos e salários, a política contribui, assim, para a própria arrecadação estatal. É pertinente ressaltarmos que, embora façamos avanços no combate à extrema pobreza com a bem vinda expansão do Bolsa Família, somente o emprego tem o condão de reduzir de forma significativa a taxa de pobreza total.

Apesar do motivo declarado, a ANFIP (2022, p. 85) destaca o aspecto perverso destas desonerações que afetam as receitas previdenciárias:

⁵⁰ Em 29 de junho de 2023.

Desde a sua instituição, a análise da desoneração da folha permite verificar que a mudança na contribuição patronal, da folha de pagamentos para o faturamento das empresas, envolveu um volume muito alto de renúncias para o conjunto das empresas optantes. Como a alíquota sobre o faturamento acabou menor do que a necessária para equiparar à contribuição patronal sobre a folha, esse modelo deixou de ser uma redução do custo de contratação e passou a ser um grande benefício fiscal às empresas, fugindo dos seus objetivos iniciais. E, quando esse subsídio não é integralmente coberto pelo Tesouro Nacional, há diminuição das contribuições previdenciárias e, conseqüentemente, perda de recursos para o financiamento da Seguridade Social.

Ana Carolina Cordilha (2015, p. 159-160) analisou os resultados da política de desoneração tributária e da folha de pagamentos, com destaque para as medidas introduzidas pelo governo de Dilma Roussef em decorrência do Plano Brasil Maior, entre o período de 2011 a 2014. De acordo com sua análise, as desonerações não tiveram êxito em atingir os objetivos pretendidos, que seriam o aumento da competitividade do setor industrial e a melhora no nível do emprego e renda.

Tomando-se como exemplo o setor da indústria de calçados, beneficiado pela medida, as desonerações mostraram que a perda da competitividade não foi revertida e que a melhora nas exportações se mostrou muito mais sensível as oscilações do câmbio do que as desonerações. Tanto no setor de calçados, como nos demais setores da indústria de transformação, as demissões continuaram ocorrendo e não houve melhora na renda dos trabalhadores, o que corrobora a afirmação da ANFIP acima, de que a desoneração, na verdade, é um grande benefício fiscal apenas (CORDILHA, 2015, p. 159-160).

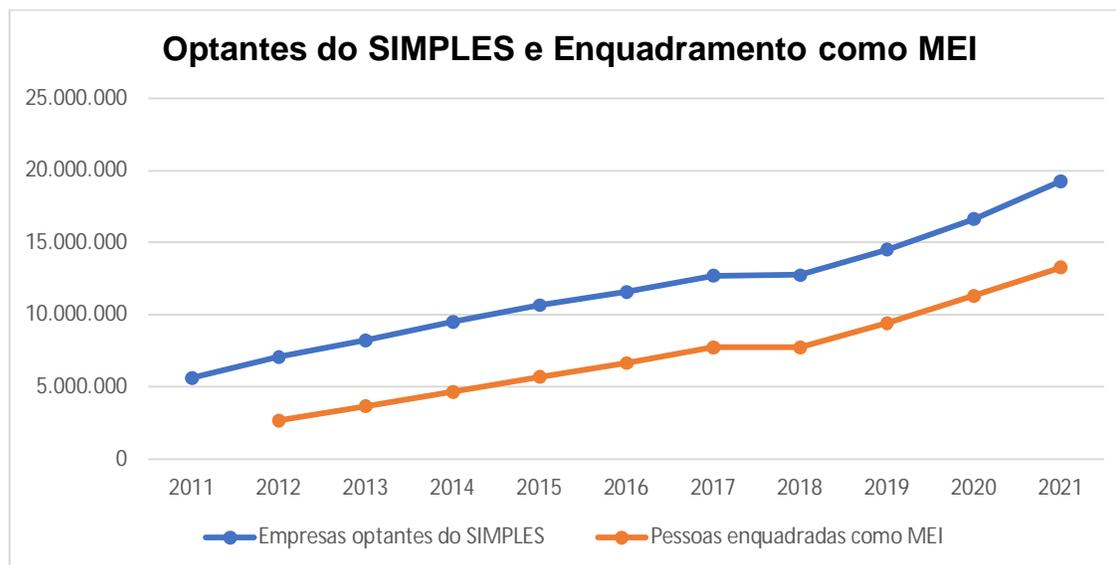
Outro elemento a ser considerado da desoneração da folha de pagamentos é o SIMPLES Nacional. Por mais que haja mérito neste sistema de tributação em reduzir a carga tributária e simplificar o recolhimento de tributos das micro e pequenas empresas, representando relevante incentivo na competição com empresas de porte médio ou grande, a expansão do SIMPLES foi desordenada. Entre os anos de 2015 e 2017 os critérios de enquadramento passaram a permitir que quase todos os ramos de atividade pudessem aderir ao sistema, que também teve seus limites de faturamento ampliados (ANFIP, 2022, p. 82-83).

Diante disso, empresas cuja atividade é a terceirização de mão de obra, por exemplo, puderam aderir ao sistema, o que antes era vedado. Assim, ao invés de fomentar a geração de empregos, neste caso, o SIMPLES acabou por contribuir com a precarização do trabalho. Da mesma forma, em razão da reforma trabalhista aprovada em 2017, muitas das empresas optantes do SIMPLES são prestadoras de

serviços para outras empresas sob a forma de MEI (microempreendedor individual), reflexo do fenômeno da “pejotização”. (ANFIP, 2022, p. 83).

O gráfico abaixo demonstra o tamanho do crescimento de empresas optantes pelo SIMPLES, assim como de enquadramento como MEI. Em 10 anos, entre 2011 e 2021, o número opções pelo SIMPLES quase quadruplicou, ao passo que o enquadramento como MEI, de 2012 a 2021, quase quintuplicou.

Gráfico 17 – Optantes do SIMPLES e enquadramento como MEI.



Fonte: BRASIL, 2021e, ANFIP, 2022, p. 83 - elaboração própria.

A arrecadação do SIMPLES, por sua vez, cresceu em ritmo um pouco menor, tendo triplicado entre 2011 e 2021, denotando a renúncia fiscal quando se considera o crescimento de optantes, conforme se pode conferir abaixo:

Gráfico 18 – Arrecadação do Simples Nacional



Fonte: BRASIL, 2021e; ANFIP, 2022, p. 83 - elaboração própria.

Ainda, os dados demonstram elevado índice de inadimplência entre as pessoas enquadradas como MEI, que em 2021, por exemplo, atingiu o montante de 42,4%. Logo, as contribuições sobre a folha de pagamentos vêm diminuindo em relação as receitas patronais para Previdência Social em razão de alguns fatores, como a permissão da terceirização, a contratação de trabalhadores por meio de pessoas jurídicas (“pejotização”) e a expansão da opção pelo SIMPLES para as empresas de quase todos os ramos de atividade econômica (ANFIP, 2022, p. 82-83).

Quanto as renúncias do setor agrícola, é de se destacar que a Emenda Constitucional nº 33 de 11 de dezembro de 2001 proibiu a incidência das contribuições sociais sobre as receitas decorrentes de exportação. Assim, considerando a prosperidade do agronegócio e que a pauta de exportação brasileira é dominada por produtos agrícolas, que atinge a cifra de muitos bilhões de reais, não se mostra razoável, tampouco justificável, a aprovação da referida Emenda, uma vez que, a incidência de contribuição social sobre as receitas de exportação do agronegócio, mesmo com uma alíquota bastante reduzida, teria o condão de angariar receitas muito significativas para a Previdência Social. No entanto, o peso do passado novamente se fez presente, haja vista o histórico protagonismo das elites rurais no país.

Por fim, a Lei nº 14.360 de 1º de junho de 2022, alterou a forma de aferição e divulgação do equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS, em que as renúncias fiscais

são somadas as receitas. Desta forma, ao ignorar as renúncias fiscais, a narrativa do déficit na divulgação das contas da Previdência Social ganha ainda mais um elemento.

Portanto, a desoneração da folha de pagamentos prejudicou o financiamento das políticas sociais que combatem as desigualdades no país. Incapaz de fomentar a economia e; conseqüentemente, a geração de mais empregos, o que poderia resultar em crescimento da arrecadação e expansão dos segurados da Previdência Social, a desoneração da folha de pagamentos mostrou-se ser medida de alto custo fiscal que não atingiu seus verdadeiros objetivos (CORDILHA, 2015, p. 160-161).

O quarto aspecto na construção do déficit refere-se, novamente, a forma como os governos apresentam as contas da Seguridade Social, ao incluir os gastos decorrentes do Regime Próprio dos Servidores Públicos da União (RPPS) e o sistema de pensão dos militares da União. Estes dois sistemas previdenciários possuem aspectos próprios que fazem inflar o déficit da Seguridade Social a apoiar o discurso da necessidade de reformas (FAGNANI, 2019, p. 82).

Prova cabal disso está na exposição de motivos da Emenda Constitucional nº 103/2019, em que o Poder Executivo apresenta a despesa previdenciária agregando o RGPS, o RPPS da União, as pensões militares e o RPPS de Estados e Municípios:

38. Elevado patamar de despesas previdenciárias. O nível de despesa previdenciária observado é destoante da experiência internacional, visto que tal patamar de gastos é verificado somente em Países de estrutura populacional mais envelhecida. Tal situação dificulta, em larga medida, a alocação de recursos para outras políticas públicas, pressiona a carga tributária e o endividamento público e tende a diminuir o investimento. Em 2017, a despesa pública com previdência chegou ao patamar de R\$ 890,7 bilhões, que representou 13,6% do PIB. Tal dado considera a despesa do RGPS, do RPPS da União, despesa com militares (reserva, reforma e pensão) e RPPS de Estados e Municípios. O déficit agregado chegou a R\$ 362,6 bilhões (5,5% do PIB). Se também for considerada a despesa com BPC/LOAS, a despesa atinge 14,4% do PIB (R\$ 944 bilhões) (BRASIL, 2019b).

Conforme o caput do artigo 194 da Constituição⁵¹ a Seguridade Social é formada pela saúde, previdência e assistência social, e o caput do artigo 201⁵² especifica que a Previdência Social é o próprio RGPS. O RPPS possui

⁵¹ Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

⁵² Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

regulamentação própria, sendo definido no artigo 40 da Constituição⁵³ e o sistema de pensões dos militares da União é regulamentado por meio da Lei nº 3.765 de 04 de maio de 1960. Tanto o RPPS, quanto as pensões dos militares tem base contributiva própria e benefícios específicos. Para além da previsão constitucional, não faz sentido algum incluir estes dois sistemas nas contas da Seguridade Social e do RGPS, porém, faz sentido se o objetivo é fomentar a narrativa do déficit da previdência (FAGNANI, 2019, p. 82).

Denise Lobato Gentil (2019b) teve a oportunidade de se manifestar na realização de audiência pública na Câmara dos Deputados, na Comissão Especial sobre a Previdência Social (PEC nº 006/19), e arrematou com propriedade a questão sobre o déficit da previdência:

É como se houvesse uma cortina encobrindo do público que, durante o período de 2005 a 2015, houve superávit na Seguridade Social. E esse superávit alcançou o montante, corrigido para preços de 2016, de 957 bilhões de reais. Durante todo esse período, esses recursos foram desviados daqueles mais necessitados: do Bolsa Família, do SUS, do BPC, das aposentadorias dos inválidos, dos deficientes físicos, daqueles que trabalham em condições especiais. Senhores, foram 957 bilhões de reais! Quando a Previdência começa a ter receitas menores que os gastos, no ano de 2016, de 2017 e de 2018, o que nós recebemos? A mais dura reforma da Previdência, a mais dura e cruel reforma da Previdência que já foi proposta. De fato, um desacato aos brasileiros, porque transformou os idosos num empecilho ao progresso, transformou os idosos num entrave ao desenvolvimento econômico, em seres agora abrasivos, que precisam ser descartados, porque eles estão no caminho do crescimento econômico. É assim que a sociedade, que está do outro lado, aqueles 30 milhões de pessoas que recebem benefício da Previdência, sentem-se. Sentem-se como seres que são fardos para a sociedade, quando na verdade são pessoas que sempre contribuíram, seja diretamente, seja indiretamente, sempre contribuíram para um sistema que passou 15 anos dando superávits gigantescos [...].

Diante dos aspectos apresentados, a narrativa do rombo nas contas da previdência se mostra contraditória, uma vez que, há renúncia constante de receitas das contribuições sociais sem benefícios significativos. Desta forma, o governo alardeia a necessidade de reformas estruturantes, como a reforma da previdência, para combater o déficit que ele mesmo ajudou e ajuda a criar (GENTIL, 2019a, p. 182).

⁵³ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

5.2.1.2 Argumento demográfico

De acordo com a exposição de motivos da Proposta de Emenda Constitucional nº 6/2019 (BRASIL, 2019b), um dos principais argumentos para a reforma seria o acelerado envelhecimento da população, como se pode conferir:

26. Transição demográfica. O Brasil está passando por uma rápida transição demográfica e por grandes transformações no mercado de trabalho. As pessoas estão vivendo cada vez mais: a expectativa de vida ao nascer passou de 45 anos em 1940, para 76 anos hoje. De acordo com o IBGE, chegará a 80 anos em 2042. No entanto a idade de aposentadoria do brasileiro continua a mesma desde a era Vargas, em 1940.

27. Crescimento do total de idosos. A decomposição das projeções de evolução da população por grupos etários até 2060 revela um forte crescimento do total de idosos com 65 anos ou mais, o qual parte de cerca de 19,2 milhões, em 2018, e deve atingir a marca de cerca de 58,2 milhões em 2060, ou seja, praticamente se multiplica por 3 (conforme projeção da população do IBGE). No caso das pessoas com 80 anos ou mais, esse total deve crescer de 4,1 para 19,1 milhões entre 2018 e 2060, ou seja, praticamente será multiplicado por 5. Neste mesmo período, a população de 90 anos ou mais será multiplicada por 7 (de 0,7 para 5,1 milhões).

28. Envelhecimento populacional. Embora se destaque o crescimento do total de idosos em termos absolutos, a análise da composição da população é determinante. A participação dos idosos no total da população em idade ativa (razão de dependência dos idosos) aumentará de cerca de 10,8% em 2010 para 42,6% em 2060. A velocidade acelerada do envelhecimento populacional reflete-se também na comparação entre as taxas de crescimento dos grupos etários. Entre 2018 e 2060, a população total e o grupo de 15 a 64 anos verificará variação média anual de 0,2% a.a. e -0,1% a.a., respectivamente, enquanto que os idosos de 65 e 80 anos ou mais vivenciarão incremento médio anual estimado, respectivamente, da ordem de 2,7% a.a. e 3,7% a.a.. A população de 90 anos ou mais crescerá, entre 2018 e 2060, ao ritmo médio anual de 4,7% a.a.. Sumariamente, hoje um a cada 10 brasileiros é idoso com 65 anos ou mais e, em 2060, será um a cada 4 brasileiros. As pessoas de 60 anos ou mais serão cerca de um 1/3 da população brasileira em 2060.

29. Fim do “bônus demográfico”. Em relação à evolução da participação de crianças, adolescentes e idosos na população total, observou-se uma redução até 2017, período denominado de “bônus demográfico”, significando o crescimento relativo da população em idade ativa em comparação aos grupos dependentes. Dito de outra forma, segundo a projeção demográfica do IBGE, o ápice da participação das pessoas de 15 a 64 anos na população total teria ocorrido em 2017 (69,5%), passando a cair continuamente até 2060 (59,8%). Portanto, com o fim do “bônus demográfico”, segue-se trajetória contínua de aumento da razão de dependência total nas próximas décadas, que deve gerar forte pressão nas despesas da Seguridade Social.

Eduardo Fagnani (2019, p. 87) critica o que chama de “fatalismo demográfico”, uma suposta bomba-relógio decorrente do envelhecimento da população, da qual não haveria solução para este problema da previdência senão pela única via da realização da reforma, a qual acabou sendo perpetuada por meio da Emenda Constitucional nº 103 de 2019. Para o autor, embora seja claro que conforme a população envelheça as contas da previdência sejam mais pressionadas, há várias outras medidas que

poderiam ser tomadas. A ideia de que com o envelhecimento populacional haverá menos contribuintes ativos proporcionalmente ao número de aposentados que não contribuem merece uma análise mais detida.

A primeira questão a ser analisada é que não são somente os trabalhadores ativos que contribuem e sustentam a previdência. Segundo a Constituição de 1988, como já explanado anteriormente, o financiamento da Seguridade Social, que inclui a Previdência Social, é tripartite, ou seja, empregados, empregadores e União são responsáveis pelo ingresso de recursos. Tem-se como exemplo o fato de que nos países da OCDE a participação das contribuições do governo é em média de 45%, no entanto, em 2015, o governo brasileiro contribuiu com algo em torno de 30% apenas dos gastos com o RGPS (FAGNANI, 2019, p. 87-88).

Nos regimes de repartição simples a arrecadação previdenciária sempre estará atrelada ao desempenho da economia. Seja como for, as fontes de financiamento da previdência podem ser ampliadas, destinando-se uma parcela maior da arrecadação. Não haveria nenhum impedimento técnico para isso e assim, esta também seria uma forma de combater o aumento da despesa decorrente do envelhecimento populacional, que é um fenômeno natural e esperado (MOTHÉ, 2018, p. 101).

Antes de pensar em uma reforma da previdência que penaliza os trabalhadores, uma reforma tributária teria efeitos mais contundentes para enfrentar o problema demográfico. No Brasil a tributação é regressiva e a maior parte dela incide sobre o consumo e não sobre patrimônio, lucro e a renda. Logo, como a carga tributária nacional incide em torno de 50% sobre o consumo, a grande parcela pobre da população é muito mais tributada do que a parcela abastada da população (FAGNANI, 2019, p. 89).

Outra questão muito importante é que pelas projeções do IBGE a evolução da população em idade ativa até 2060 está longe de ser uma bomba-relógio para as contas da previdência, conforme se pode conferir no quadro abaixo:

Quadro 8 – Projeção da população por faixa etária em %.

Projeção da população por faixa etária em %					
	1978	2000	2020	2040	2060
Até 14 anos	39,1	30	20,9	15,5	13
De 15 a 64 anos	57	64,4	69,7	66,9	60,2
Acima de 65 anos	3,9	5,6	9,4	17,6	26,8
Total:	100	100	100	100	100
Em idade não ativa	43	35,2	32,8	34,6	39,8
Em idade ativa	57	64,8	67,2	65,4	60,2

Fonte: FAGNANI, 2019, p. 91 - adaptação própria. Elaborado originalmente por Juliano Musse, baseado em IBGE, 2018 – Projeções da população. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?edicao=21830&t=resultados>

Como se pode conferir a população em idade ativa em 2060 projeta-se como superior à que existia em 1978. Até o ano de 2060 o Brasil viverá um excelente período demográfico o qual deveria ser melhor aproveitado com enriquecimento e incorporação de milhões de trabalhadores que estão desempregados ou exercendo funções precárias (FAGNANI, 2019, p. 90-91).

Para Eduardo Fagnani (2019, p. 90-91) poderia haver uma compensação das contribuições dos trabalhadores ativos neste período se houvesse aumento de suas remunerações quando se compara com o valor dos benefícios. A chave para esta questão estaria no aumento da produtividade com mais e melhores empregos, de alto valor agregado. Neste sentido, a retomada do desenvolvimento industrial seria essencial, tendo em vista que é o setor que mais possibilita a elevação da produtividade e da inovação. As questões macroeconômicas não podem ser ignoradas quando se fala em demografia e reforma da previdência.

A demografia em si não é o maior problema para o sistema de proteção social, mas sim, a falta de planejamento e de um projeto de desenvolvimento econômico compromissado com as necessidades da maior parte da população (FAGNANI, 2019, p. 92).

No mesmo sentido, para Mothé (2018, p. 76) o enfrentamento do fenômeno do envelhecimento da população se faz com planejamento, com um projeto de desenvolvimento nacional e de expansão da demanda agregada. Muito embora as políticas de combate ao desemprego e de incentivo a participação da força de trabalho sejam medidas importantes para a economia, elas têm um limite evidente quando se

fala em envelhecimento, no entanto, quando se olha pelo prisma da produtividade, não existe este limite.

A autora continua seu raciocínio ao argumento de que uma solução para combater o envelhecimento populacional e o impacto na Previdência Social é a busca pelo pleno emprego e pelo aumento da produtividade:

E ainda, além de mais eficiente na gestão da demanda agregada, o que será fundamental como política econômica frente ao envelhecimento, a previdência pública tem também relevante papel redistributivo. Melhorar a distribuição de renda vai além da questão de justiça social, estruturas de distribuição de renda muito desiguais comprometem a própria utilização dos fatores produtivos. Em um cenário de envelhecimento populacional não se pode mais se dar ao luxo de ter desemprego, a política econômica precisará urgentemente visar pleno emprego e aumento da produtividade. O desemprego, além de indicar produção inferior à capacidade, compromete a trajetória de longo prazo da produtividade do trabalho e da capacidade produtiva instalada. Tal aumento de produtividade é o único "remédio" consistente para situações em que o envelhecimento da população leva à queda progressiva da relação entre ocupados e população total, uma vez que aumento de emprego e participação têm seu limite. Se o fenômeno do envelhecimento populacional pressiona por maiores gastos em previdência pública, a mesma é um poderoso instrumento para lutar contra os possíveis impactos econômicos negativos do próprio envelhecimento. Além de estimular ao consumo, a necessidade de crescimento da base tributária perante o envelhecimento da população deve fazer com que os governos atuem no terreno político de forma a aplicar políticas ativas no que tange à questão fundamental do crescimento econômico (MOTHÉ, 2018, p. 80-81).

Outra alternativa que alguns países produtores de petróleo adotaram para tratar da questão do envelhecimento da população, especialmente a Noruega, foi a instituição de um fundo soberano incidente sobre as receitas oriundas da produção de petróleo e de gás. O objetivo desses fundos é aumentar os recursos com a capitalização ao longo dos anos e os utilizar para enfrentar os desafios previdenciários e de saúde decorrentes do envelhecimento da população (FAGNANI, 2019, p. 96).

O Brasil chegou a criar um fundo soberano por meio da lei 11.887/2008 que seria alimentado pelas receitas dos *royalties* da exploração do pré-sal e teria como objetivo formar uma poupança pública para o enfrentamento de crises. No entanto, em 2018, o fundo foi extinto por meio da medida provisória nº 830/2018 e o seu valor de R\$ 26,5 bilhões foi repassado ao Tesouro Nacional para o pagamento da dívida pública, demonstrando a total falta de planejamento e preocupação com o futuro (FAGNANI, 2019, p. 96).

Para Esping-Andersen (2003, p. 16-17) na América Latina as reformas no sistema previdenciário não decorrem do envelhecimento da população, taxas de fertilidade em queda e aumento da longevidade, mas sim em razão da baixa cobertura

e índices precários de contribuição. Grande parte dos rombos previdenciários seriam criados a partir da interferência generalizada da política que acaba utilizando os fundos previdenciários para finalidades diversas. São mercados de trabalho problemáticos e não exatamente aposentados e pensionistas problemáticos.

Destarte, percebe-se que o argumento demográfico utilizado para a realização da reforma da previdência em 2019 foi tratado como uma questão absoluta, da qual somente poderia ser solucionada com a adoção de regras mais rígidas para a aposentação. Não fizeram parte da discussão, tampouco foram e estão sendo tomadas efetivas para aumentar a base de contribuintes do sistema, elevar o número de empregos, reduzir a informalidade, criar empregos de alta qualificação e remuneração, aumentar a produtividade, nem criar novas formas de financiamento para Previdência Social. O argumento demográfico foi utilizado para precarizar a proteção social brasileira.

5.3 DESESTRUTURAÇÃO DO INSS

O descaso das autoridades públicas com Previdência Social também pode ser observado pela situação caótica em que o INSS se encontra, sobretudo na última década. Para além das narrativas criadas pelos sucessivos governos para desfigurar a Previdência Social e justificar as sucessivas reformas constitucionais e legislativas, a autarquia responsável pela gestão do RGPS enfrenta um severo processo de desestruturação e perda da capacidade operativa por omissão política.

A Emenda Constitucional nº 103/2019 dificultou o acesso aos benefícios previdenciários ao estabelecer regras mais rígidas de elegibilidade, no entanto, para além desta questão, mesmo quando o cidadão cumpre com todos os requisitos para acessar determinado benefício, enfrenta um novo obstáculo: a fila do INSS. A autarquia não tem mais estrutura para atender a demanda dos pedidos administrativos que se acumulam e alcançam números impressionantes. A tabela abaixo, atualizada para junho de 2023, demonstra o tamanho do problema:

Quadro 9 – Requerimentos pendentes e tempo de espera – INSS.

REQUERIMENTOS PENDENTES E TEMPO DE ESPERA – INSS						
Espécie de pedido	0 a 45 dias	46 a 90 dias	91 a 180 dias	181 a 365 dias	+ de 365 dias	TOTAL
Auxílio por incapacidade temporária (perícia médica)	126.307	156.501	212.699	101.192	-	596.699
Auxílio por incapacidade temporária (fase administrativa)	50.950	14.839	9.515	3.261	341	78.906
Benefício assistencial à pessoa com deficiência	137.618	97.395	120.897	58.987	22.180	437.077
Benefício assistencial ao idoso	31.878	18.912	17.339	5.934	454	74.517
Aposentadoria por idade	98.371	64.357	53.990	4.739	1.314	222.771
Aposentadoria por tempo de contribuição	38.155	28.793	41.042	23.632	2.777	134.399
Pensão por morte	64.150	32.985	19.329	4.466	1.753	122.683
Salário-maternidade	96.310	14.849	3.230	515	162	115.066
Auxílio-reclusão	4.839	1.975	969	129	25	7.937
Outros benefícios	583	323	457	619	2.412	4.394
TOTAL	649.161	430.929	479.467	203.474	31.418	1.794.449

Fonte: BRASIL, 2023d – adaptação própria.

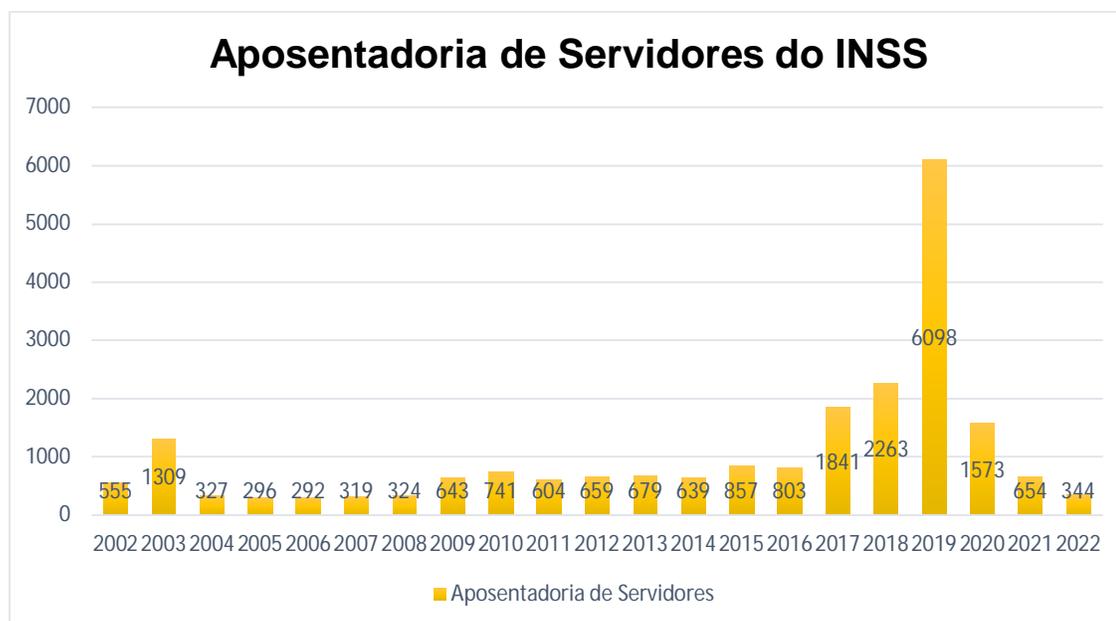
Com 1.794.449 pedidos pendentes de apreciação, a situação do INSS é de absoluto colapso. São mais de meio milhão de pessoas aguardando a realização de perícia médica, pois se encontram incapazes de exercerem suas atividades laborais, por exemplo. Os trabalhadores recolhem as contribuições sociais e não tem a contrapartida do seguro social.

Em entrevista em junho de 2023 ao jornal Correio Braziliense o então presidente do INSS André Fonseca Wamburg (2023) declarou que a autarquia perdeu metade dos servidores nos últimos 10 anos e que para administrar a fila, na medida do possível, os canais de acesso foram digitalizados por meio de acesso remoto e a fila tornou-se eletrônica, sem atendimento nas agências físicas. Para o Presidente, foi esta automação que permitiu que a fila não “explodisse”. Ainda declarou que se espera o chamamento de 1000 novos servidores em razão do concurso público realizado ainda na gestão Bolsonaro.

De fato, os dados revelam que o número de aposentadoria de servidores no INSS cresceu bastante nos últimos 05 anos, sobretudo em 2019, em razão da

aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019. Para não serem prejudicados pelas novas disposições e serem obrigados a cumprir requisitos das regras de transição, muitos servidores optaram por pleitear a aposentadoria, como se pode conferir no gráfico na sequência:

Gráfico 19 – Aposentadoria de Servidores do INSS.



Fonte: FENASPS, 2022, p. 08, dados obtidos pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) – adaptação própria.

Para tentar equacionar o problema da fila, o novo governo de Luiz Inácio Lula da Silva editou a Medida Provisória nº 1.181 de 18 de julho de 2023 e instituiu o “Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social – PEFPS”, que consiste, basicamente, no pagamento de um bônus por produtividade aos servidores lotados no INSS que fazem a análise documental para a concessão de benefícios e aos peritos em razão da realização de perícias médicas. O programa tem prazo de nove meses e poderá ser renovado justificadamente (BRASIL, 2023c).

A medida adotada não é nova, uma vez que bônus de produtividade semelhante já havia sido adotado durante a pandemia da Covid-19, porém, a medida expirou em 31 de dezembro de 2022 e, enquanto teve vigência, teria auxiliado na redução da fila de atendimento (WALBURG, 2023).

A adoção de medidas paliativas, como o pagamento de bônus por produtividade aos servidores, apenas evidencia a total negligência política com o INSS

e a Previdência Social. Ao não realizar concursos para contratação de novos servidores em número adequado ao atendimento da demanda, a tendência da autarquia é o colapso, o que atende a uma decisão política proposital tomada pelos sucessivos governos.

Aos olhos do cidadão a Previdência Social perde sua credibilidade, uma vez que mesmo recolhendo a contribuição social e mantendo a condição de segurado, o acesso ao benefício é negado ao ser obrigado a se submeter a uma fila sem precedentes.

Assim, a filiação obrigatória a Previdência Social pode ser tomada muito mais pela ótica de uma mera tributação injusta, do que de um sistema de proteção social e um direito social. Neste sentido, as sucessivas reformas da Previdência Social tem seu caminho facilitado, sem manifestações populares contundentes, abrindo-se espaço para a agenda neoliberal.

5.4 CONCLUSÕES

Diante do exposto, elaborou-se um quadro para sintetizar as principais alterações normativas ocorridas na Previdência Social após a promulgação da Constituição de 1988:

Quadro 10 – Quadro sintético de alterações normativas pós Constituição de 1988
(contínua)

QUADRO SINTÉTICO DE ALTERAÇÕES NORMATIVAS PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988⁵⁴	
Norma	Objeto principal
1 - Lei nº 8.029/1990	Autorização de criação do INSS (junção do INPS com o IAPAS).
2 – Decreto nº 99.350/1990	Criação do INSS.
3 - Lei nº 8.213/1991	Regulamentação dos planos e benefícios da Previdência Social.
4 - Lei nº 8.742/1993	Extinção do auxílio-natalidade e do auxílio-funeral.
5 - Lei nº 8.870/1994	Extinção do abono de permanência e pecúlio.
6 - Lei nº 9.528/1997	Extinção da renda mensal vitalícia.
7 - Emenda Constitucional nº 20/1998	Ampla reforma restritiva do RGPS, com destaque para o fim da aposentadoria por tempo de serviço, que passa a ser concedida por tempo de contribuição. Desconstitucionalização.
8 - Lei nº 9.876/1999	Mudança prejudicial ao segurado no cálculo das aposentadorias e instituição do fator previdenciário.
9 - Lei nº 10.421/2002	Ampliação da cobertura do benefício da licença-maternidade e do salário-maternidade para as mães adotivas.
10 - Lei nº 10.666/2003	Ampliação da proteção previdenciária, via aposentadoria especial, para o cooperado de cooperativa de trabalho ou de produção.

⁵⁴ Alterações normativas citadas nesta pesquisa. Há inúmeras outras alterações da legislação previdenciária neste período, porém, neste trabalho, foram elencadas as principais.

Quadro 10 – Quadro sintético de alterações normativas pós Constituição de 1988
(conclusão)

11 - Emenda Constitucional nº 41/2003	Aumento do teto do valor dos benefícios em cerca de 30% e estabelecimento de índice para atualização e preservação do seu valor.
12 - Emenda Constitucional nº 42/2003	Alteração da base de cálculo das contribuições sociais para algumas atividades, sobretudo das que fazem uso intensivo de mão de obra. Perda de receita previdenciária.
13 - Emenda Constitucional nº 47/2005	Trouxe modificações em relação a tributação da contribuição social das empresas. Microempresas e empresas de pequeno porte passam a recolher alíquotas menores. Inclusão de trabalhadores informais domésticos e de baixa renda na previdência, com a garantia de benefícios de valor igual ao salário mínimo.
14 – Lei nº 11.457/2007	Transferência de funções do INSS de arrecadação, fiscalização, etc. e custeio da Seguridade Social para a Secretaria da Receita Federal do Brasil.
15 - Lei nº 12.470/2011	Fixação de alíquota diferenciada para o microempreendedor individual (MEI).
16 - Lei Complementar nº 142/2013	Regulamentação da Constituição (art. 201, §1º) para a concessão de aposentadoria das pessoas com deficiência.
17 - Lei nº 13.135/2015	Restrição do benefício de pensão por morte.
18 - Lei nº 13.183/2015	Instituição da fórmula 95/85 - regra diferenciada para aposentadorias por idade e tempo de contribuição sem aplicação do fator previdenciário.
19 - Emenda Constitucional nº 103/2019	Ampla reforma restritiva do RGPS: criação de idade mínima para aposentadoria; mudança restritiva no cálculo dos benefícios; extinção da aposentadoria por tempo de contribuição; desconstitucionalização; alterações nos benefícios de pensão por morte, auxílio-reclusão e salário-família.

Fonte: elaboração própria.

Após análise mais apurada das reformas perpetuadas no RGPS desde a promulgação da Constituição de 1988, com especial atenção para a recente Emenda Constitucional nº 103/2019, é possível concluir o seguinte:

- a) A Constituição de 1988, em seu texto originário, estipulou uma Previdência Social robusta, com objetivo de abarcar todos os trabalhadores e com capacidade de propiciar uma razoável substituição da renda dos trabalhadores na velhice, em relação à quando estavam na atividade, no entanto, o objetivo do constituinte originário logo entrou em choque com o novo modelo de desenvolvimento adotado, orientado para a desestruturação do regime de bem-estar social recém implementado;
- b) Na década de 1990 inicia-se uma guinada institucional com o objetivo de implementar uma série de reformas estruturantes de cunho neoliberal visando a diminuição do tamanho do Estado e transferência de funções e do fundo público para a iniciativa privada. A Previdência Social, assim, foi logo apontada como uma das principais fontes de descontrole do gasto público;

- c) O sucesso da aprovação da Emenda Constitucional nº 20 de 1998 inicia uma nova dependência da trajetória para a Previdência Social, que passa a ser o alvo constante e permanente do ajuste fiscal. Imediatamente após a Emenda ter sido aprovada e todas as demais alterações, inclusive a recente Emenda Constitucional nº 103 de 2019, logo já se aventa a necessidade de uma nova reforma em breve, tendo em vista que a elevação da despesa previdenciária é apontada como impossível de ser contida por outros meios senão pelo corte de direitos sociais;
- d) Para justificar as reformas, o debate sempre gira em torno do aumento da despesa e da insuficiência de financiamento, apontando-se como solução o corte de direitos, e regras mais rígidas para se acessar os benefícios. Não se discute função redistributiva de renda da Previdência Social, nem a sua função de bem-estar e qualidade de vida que propicia, tampouco fontes alternativas de financiamento;
- e) Questões pertinentes ao se aventar a realização de uma reforma previdenciária no Brasil não fazem parte do debate, nem da exposição de motivos das propostas de emendas constitucionais, como a informalidade que afasta milhões de potenciais filiados para a previdência e poderiam ajudar a financia-la, a alta rotatividade dos empregos e a dificuldade de se comprovar 20 anos de contribuição e o fato de muitos brasileiros ingressarem no mercado de trabalho muito jovens.
- f) O déficit da Previdência Social constitui-se numa narrativa que foi construída por sucessivos governos.

A força e a dependência da nova trajetória política e econômica iniciada nos anos 1990 se evidencia na tentativa do governo de Dilma Rouseff de rompê-la e orientar o desenvolvimento nacional pela via da reindustrialização. A Presidente acabou deposta e a medida contou com amplo apoio do empresariado nacional, inclusive dos setores industriais.

O setor industrial, além de não participar dos debates nas audiências públicas realizadas durante a tramitação da PEC nº 06/2019, manifestou-se favoravelmente a aprovação da reforma da previdência, demonstrando adesão a diretriz neoliberal.

O breve e novo governo de Michel Temer, imediatamente, implementou uma série de reformas altamente lesivas aos trabalhadores, como a terceirização sem limites, a reforma trabalhista e novo regime fiscal (teto de gastos) que ampliou

gravemente o subfinanciamento das políticas sociais e de funcionamento do sistema de proteção social. Ainda, retomou o debate sobre a necessidade de reforma da previdência, sob os mesmos tradicionais argumentos ligados ao ajuste fiscal, ao tentar promover uma reforma da Previdência Social, a qual acabou sendo de fato realizada pelo próximo governo de Jair Bolsonaro.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019 desfigurou a Previdência Social ao impor uma série de medidas que tornaram o acesso aos benefícios previdenciários muito mais difícil e custosa, além de se mostrar como um sistema não condizente com a realidade nacional.

A adoção da idade mínima para a aposentadoria programada (65 anos para os homens e 62 anos para as mulheres) com a exigência combinada do tempo mínimo de contribuição (20 anos para os homens e 15 anos para as mulheres) tornará muito mais difícil a aposentação. A reforma não levou em consideração que a era dos empregos estáveis e duradouros, mais comuns no período desenvolvimentista, acabou. A realidade atual é de uma empregabilidade volátil, com muitas mudanças de emprego e ocupação ao longo da vida, alternados com períodos de informalidade ou até de total informalidade.

Embora a expectativa de vida tenha aumentado de forma significativa, beirando os 80 anos, a aposentação somente aos 65 anos, pela reforma de 2019, também não considera a realidade nacional de muitos trabalhadores que ingressam no mercado de trabalho muito cedo. Muitos precisarão trabalhar entre 40 e 50 anos para atingir a idade mínima para a aposentadoria, o que se mostra nada razoável neste contexto.

Da mesma forma, as mudanças na forma de se calcular as aposentadorias tendem a achatam o valor dos benefícios, que em não muito tempo se encaminham para atingir o piso de um salário mínimo. Pela reforma, o valor corresponderá a 60% da média de todos os salários de contribuição, acrescido de 2% a cada ano de contribuição que exceder 20 anos, no caso dos homens, ou que exceder 15 anos, no caso das mulheres. Comprovar 20 anos de contribuição já se mostra tarefa árdua em nosso mercado de trabalho e, sendo assim, o percentual de 60% ou pouca coisa mais, tende a se tornar o padrão. Para se atingir 100% da média, um trabalhador homem precisará comprovar 40 anos de contribuição, algo bastante irreal para a grande maioria dos brasileiros.

Isso mostra que a adoção do salário mínimo como piso para a aposentadoria e maioria dos benefícios previdenciários é a última barreira que restou para que a Previdência Social não entre em colapso e seja totalmente desfigurada.

Neste sentido, é importante lembrar que a proposta de reforma da previdência do governo de Michel Temer, que acabou não sendo votada, previa a desindexação do salário mínimo como piso para os benefícios previdenciários. Já na exposição de motivos da Emenda Constitucional nº 103/2019 a política de valorização do salário mínimo é apontada como um dos principais fatores de elevação da despesa previdenciária. Assim, o risco desta medida voltar a pauta em futuras novas reformas da previdência é significativo e real, sobretudo ante ao fato de que o ajuste fiscal se tornou narrativa permanente e constante. Toda reforma se pauta pelo ajuste fiscal numa trajetória de dependência.

É possível afirmar que o déficit da Previdência Social vem sendo construído, sobretudo, ao longo das últimas três décadas, constituindo-se em uma narrativa para justificar as constantes reformas no sistema previdenciário.

Os sucessivos governos vêm omitindo questões relevantes que causam o suposto déficit, como o financiamento tripartite da Seguridade Social, que obrigatoriamente conta com participação da União, mas que é computada como despesa, a desvinculação de receitas da União (DRU), que retirou recursos da Seguridade Social, as renúncias fiscais, como a desoneração da folha de pagamentos, o SIMPLES nacional e os benefícios fiscais para o setor agrícola que desfalcam o caixa da Previdência Social, além de divulgar os dados das contas da Previdência Social incluindo o RPPS da União, dos Estados e dos Municípios e as pensões dos militares, que segundo a própria Constituição de 1988, não fazem parte da Seguridade Social.

Ao omitir tais fatos do debate sobre as contas da Previdência Social e divulgar os resultados de forma maquiada, não há outra conclusão senão de que os sucessivos governos que buscaram reformar a previdência agiram por má-fé e desrespeito aos preceitos da Constituição de 1988.

Não se deve desconsiderar também que a relativa facilidade da aprovação da reforma, com ampla margem de votação favorável, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal, evidencia o quanto a representação democrática dos trabalhadores se encontra enfraquecida e como os valores neoliberais e das pautas ligadas aos setores rurais e financeiros ganharam envergadura.

6 CONCLUSÕES FINAIS

O objetivo geral desta tese é demonstrar a conexão entre o modelo de desenvolvimento, a dinâmica da indústria e a Previdência Social no Brasil, como uma forma de compreender e explicar as inúmeras reformas implementadas no RGPS a partir da década de 1990. O atendimento do objetivo geral perpassou pelo enfrentamento de quatro objetivos específicos.

Pela metodologia adotada, procurou-se cumprir os objetivos específicos de forma que cada um deles corresponda a um capítulo da pesquisa, para que assim, após cumprida esta tarefa, a hipótese da tese possa ser confirmada ou não. Ao final de cada capítulo estão as derradeiras conclusões específicas, que por questão de coerência, compõe também estas conclusões finais.

Sendo assim, no primeiro capítulo, o objetivo a ser atingido foi o de Identificar os principais pressupostos teóricos do desenvolvimento nacional e da industrialização do Brasil entre as décadas de 1930 e de 1980. Este objetivo foi cumprido. Optou-se por analisar a obra de diversos autores e identificar os principais pontos defendidos por cada um referente a qual seria a melhor forma para que o Brasil alcançasse o desenvolvimento pleno, superando-se assim, a dependência externa, a pobreza e a desigualdade social.

Acredita-se que os autores escolhidos foram suficientes para se traçar um bom panorama do pensamento teórico no período. A escolha foi focada no pensamento direcionado à América Latina e especialmente ao Brasil. Evidentemente, muitos teóricos não foram abordados, porém, a ampliação demasiada de autores tornaria a presente pesquisa inviável e a desviaria do objetivo geral.

Praticamente todos os autores, com exceção de Eugenio Gudín, defendiam que a industrialização era o principal caminho para o desenvolvimento nacional, do qual sem ele seria impossível a superação do subdesenvolvimento. De fato, os sucessivos governos do período buscaram de forma incessante industrializar o Brasil e na década de 1980 o processo estava consolidado.

A indústria instalada, porém, cresceu sob a proteção do Estado, sobretudo, pela política de substituição das importações, e muitos dos produtos que abasteciam o mercado interno eram similares aos produzidos no exterior, porém, sem inovação tecnológica. O Estado brasileiro falhou neste aspecto, não houve uma política de

investimentos em educação, pesquisa e capaz de agregar aos produtos brasileiros a inovação e o desenvolvimento de novas tecnologias.

Assim, o país cresceu economicamente, urbanizou-se, o mercado de trabalho e a economia se diversificaram e se tornaram mais complexos, no entanto, a pobreza, a má distribuição de renda e o acesso deficitário a saúde, educação e a Previdência Social persistiram e o Brasil não conseguiu superar o subdesenvolvimento e a situação de dependência.

Muitos dos autores abordam a questão da atuação da elite nacional preocupada em garantir a acumulação de capital e atender aos seus próprios interesses. Embora com enfoque diversos, Celso Furtado, Florestan Fernandes, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Ruy Mauro Marini e Marcelo Dias Carcanholo, todos identificaram a falta de compromisso da elite nacional com um projeto de desenvolvimento inclusivo. Neste sentido, embora o Brasil tenha se industrializado, apenas uma parte da população se beneficiou desse processo. A não inclusão de milhões de pessoas nesse “projeto de desenvolvimento” foi uma decisão política.

O passado colonial, agroexportador e dependente do mercado externo, a captura do Estado para o atendimento de interesses particulares e focado na garantia da acumulação de capital para certos grupos, continuou muito presente e muito pesado.

Como bem observou Florestan Fernandes, embora modernizado, urbano e mais complexo, as velhas estruturas persistem com nova roupagem no Brasil, ou seja, um país dividido e dois em que uma pequena parte da população tem acesso a um bem-estar semelhante ao de países desenvolvidos, mas que a maior parte persiste no subdesenvolvimento. O primeiro é “o país que dá certo”, na voz das elites, e tem ampla proteção do Estado e o segundo é o daqueles que fracassaram, que não se esforçaram o suficiente, uma questão de “mérito” e que por isso drenam o orçamento público, cujo gasto social é excessivo e precisa ser controlado.

Assim, para o segundo capítulo, a compreensão dos principais expoentes do pensamento teórico no período, auxiliou na compreensão dos motivos da Previdência Social também não ter se universalizado entre as décadas de 1930 a 1980. Ante a inexistência de um projeto de desenvolvimento nacional inclusivo, a Previdência Social, antes de mais nada, foi uma ferramenta para expansão do assalariamento e garantia de mão de obra para o setor industrial, além de instrumento de controle de

classes. Se o objetivo principal fosse o bem-estar geral e estabelecer uma política de distribuição de renda, previdência teria sido universalizada. Tratou-se de uma decisão política.

O objetivo do segundo capítulo foi o de investigar a trajetória histórica da expansão da Previdência Social no Brasil e seus elos com o modelo de desenvolvimento adotado e com o processo de industrialização, também no mesmo período de 1930 até o final da década de 1980.

Para atingir este objetivo, demonstrou-se que a Previdência Social se expandiu na esteira do processo de industrialização em marcha acelerada. Ao longo das décadas mais categorias de trabalhadores foram incorporadas ao sistema previdenciário, marcadamente corporativo. Embora a universalização não tenha ocorrido, é inegável o crescimento expressivo da Previdência Social no período.

Da análise do conteúdo do capítulo é possível afirmar que a Previdência Social cresceu em razão da necessidade de expansão do assalariamento para garantir a mão de obra do setor industrial em franca ascensão. Estabeleceu-se, assim, uma trajetória positiva em que a expansão da previdência significava retornos positivos para o setor industrial, que além de auxiliar na manutenção e captação de mais trabalhadores, fomentava o mercado interno e ainda favorecia o Estado para a realização de investimentos, valendo-se do fundo público previdenciário.

O eventual crescimento da despesa previdenciária ou a necessidade de realização de reformas prejudiciais aos trabalhadores, diminuindo a proteção previdenciária não foram pauta relevante no período, tampouco foram postas em prática. Isso ocorreu porquanto a Previdência Social era uma instituição chave que integrava o próprio modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado. Industrializar-se era se desenvolver e para a industrialização a Previdência Social era um mecanismo essencial. A compreensão da industrialização passa pela expansão da previdência e vice-versa.

Cumprir destacar também, que a Previdência Social, enquanto um direito social, foi um instrumento útil de uso político para controlar e gerir os conflitos políticos e amortecer a tensão entre capital e trabalho, controlando eventuais insurreições e a ação política das classes trabalhadoras. Em um período marcado pelo autoritarismo, tanto no governo Vargas quanto nos governos militares, a “concessão” de direitos sociais serviu de contraponto a ausência de direitos políticos e da severa restrição as liberdades civis.

O caráter corporativo da Previdência Social, em que algumas categorias de trabalhadores obtinham razoável proteção, enquanto outras permaneciam a margem da proteção social do Estado, é um reflexo da própria ordem estabelecida. Como antes apontado, não havia um projeto de desenvolvimento nacional inclusivo. A expansão da previdência se deu exatamente na intensidade suficiente para o atendimento dos interesses da elite dirigente, garantindo mão de obra suficiente para fomentar o crescimento da indústria e garantir a acumulação de capital.

A universalização da proteção social, notadamente da Previdência, significaria reduzir as margens de acumulação, algo que nunca foi o objetivo do Estado controlado pelas elites. Este é um dos motivos pelo qual se instaurou no Brasil um regime de bem-estar social corporativo e seletivo. A grande urbanização, a complexa divisão do trabalho e da produção e o crescimento populacional, confrontadas com um país muito desigual e excludente, resultaram na mobilização política que auxiliou no processo de redemocratização e fim da ditadura militar.

O reflexo de inúmeras demandas sociais e políticas reprimidas por décadas está estampado no texto da Constituição de 1988, a qual originalmente previu um ambicioso projeto de Seguridade Social universal, contemplando a saúde, a Previdência Social e a assistência social. No entanto, após a promulgação da Constituição, chegou o aguardado momento do pagamento de uma dívida histórica com a classe trabalhadora, com a população marginalizada, pela efetivação dos direitos fundamentais positivados no texto, em decorrência de uma nova decisão política, o Brasil sofre uma guinada sem precedentes de seu modelo econômico até então vigente e o orçamento destinado ao gasto social passa a ser objeto de questionamentos e ataques contínuos.

No terceiro capítulo, cujo objetivo é demonstrar como o modelo de desenvolvimento adotado na década de 1990 em diante afetou a dinâmica da indústria nacional e identificar as consequências para o RGPS, esta abrupta mudança na trajetória desenvolvimentista implementada até então foi objeto de especial análise.

Durante o governo Collor, adotando-se a agenda neoliberal, a decisão política de abertura comercial, tomada sem qualquer reflexão aparente, quase criminosa em nossa opinião, afetou duramente o setor industrial, protegido da concorrência externa por décadas. Os dados demonstram que a redução da tarifa média de importação de 31,92% em 1989, para 18,95% em 1990 e 10,97% em 1995, causaram um impacto devastador na indústria nacional.

Sem tempo para planejamento e adaptação e submetidas a concorrência com os produtos externos mais avançados e com custos reduzidos, parte significativa do setor industrial desapareceu. A participação da indústria no PIB em 1989 era de 46% e em 1995 foi de 27%. Em 2021 a participação foi de 22% e da indústria de transformação 11,30%. Em resumo, levou-se mais de cinquenta anos para se construir um parque industrial completo e diversificado, mas em apenas seis anos ele foi reduzido à metade.

Conforme os dados da pesquisa apontam, pode-se afirmar que o Brasil perdeu a oportunidade de alcançar níveis muito maiores de desenvolvimento ao tomar esta decisão de forma apressada. Se a indústria nacional fosse previamente preparada para enfrentar a concorrência externa, aliada a uma forte política de incentivo a pesquisa e a inovação, em uma ação planejada e cautelosa, muitos empreendimentos poderiam ter se desenvolvido e ganhado o mercado externo, tornando-se empresas globais, inovadoras e na vanguarda do desenvolvimento tecnológico. Empregos de alta qualidade e remuneração seriam gerados e a economia nacional seria muito mais dinâmica e propensa ao crescimento seguro e constante.

Ao implantar a lógica neoliberal na condução da economia nacional, o Brasil abriu mão da decisão sobre o investimento e na capacidade de planejamento. Forjado numa economia agrícola e de exportação de produtos primários e no forte domínio da elite rural sobre a política, mesmo com o significativo desenvolvimento e crescimento econômico alcançado com a industrialização nacional, no período de 1930 até a década de 1980, o peso do passado foi sentido vigorosamente no Brasil na década de 1990 até o tempo presente. O país, de certa forma, retoma suas origens como uma economia dependente da produção e exportação de produtos agrícolas e semiacabados.

Essa é uma conclusão que se extrai dos dados coletados, os 10 produtos mais exportados são produtos primários ou semiacabados. No setor de transformação, a indústria alimentícia ocupa 32% de todo o setor, o que evidencia uma industrialização ligada a produção agrícola. Ao destruir parte de sua própria indústria, os setores que se destacam são aqueles que tem grandes vantagens comparativas, o agronegócio, a agroindústria e a extração de matéria-prima, como prevê o receituário neoliberal.

Assim, nos últimos 30 anos, cresceram os setores de serviços e agrícola, todos de baixo dinamismo econômico e crescimento da produtividade. Isso explica as baixas taxas de crescimento do PIB, além de sua inconstância. Sem um setor

industrial vibrante com capacidade de inovação e de promover elevados ganhos de produtividade, o Brasil permanecerá estagnado, com lento ritmo de desenvolvimento.

O setor de serviços, em particular, passou a ser o grande gerador de novos empregos, contudo, em grande parte marcados pela baixa remuneração, alta rotatividade e informalidade. A própria indústria também é marcada por empregos de baixa remuneração, tendo em vista que a indústria de alta tecnologia detém tamanho reduzido. Neste cenário, a Previdência Social perdeu base contributiva e a manutenção da condição de segurado tornou-se mais difícil.

Destarte, rompeu-se o elo antes existente entre a expansão da indústria nacional e expansão da Previdência Social. Ambas deixaram de serem relevantes no modelo de desenvolvimento econômico neoliberal adotado no início da década de 1990. A indústria perdeu participação significativa no produto nacional e a Previdência Social passou a ser alvo de constantes reformas e desfiguração.

A expansão da cobertura previdenciária não mais propicia retornos positivos para a elite dirigente, orientada na manutenção dos benefícios fiscais do setor agrícola e na expansão da exportação, além da multiplicação do capital via especulação no mercado financeiro. O setor primário não tem forte dependência do vigor do mercado interno, nem demanda grande quantidade de mão de obra, assim como o setor financeiro. Logo, a Previdência Social não tem mais a utilidade de outrora, exceto na apropriação do seu fundo público, haja vista as seguidas tentativas de se substituir o regime de repartição pela capitalização no RGPS, desde a discussão da Emenda Constitucional nº 20/1998.

O objetivo do quarto e último capítulo é analisar as reformas implementadas no RGPS, após a promulgação da Constituição de 1988 até a vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019 e os seus reflexos a para qualidade da proteção previdenciária. Ficou demonstrado que a lógica do ajuste fiscal permanente da agenda neoliberal implementou uma nova dependência da trajetória.

A implementação de sucessivas reformas da previdência passa a trazer retornos positivos ao Estado neoliberal, uma vez que, ao reduzir a despesa previdenciária, aumentar as alíquotas de contribuição e tornar o acesso aos benefícios muito mais difíceis, o cumprimento de superávits primários torna-se mais exequível, assim como o pagamento de juros pelo rolamento da dívida. Ainda, avança-se sobre o fundo público previdenciário, o qual pode ser convertido em produtos financeiros. Desta forma, mal se implementa uma reforma da previdência e logo se aventa a

necessidade de nova reforma em não muito tempo. O Estado, controlado pela elite dirigente pró mercado depende do ajuste fiscal permanente.

Após a vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019, a dificuldade de acesso aos benefícios previdenciários tornou-se muito elevada. Por exemplo, os critérios mínimos para um homem se aposentar são muito difíceis de serem atingidos na realidade atual de desemprego estrutural, alta rotatividade e informalidade. Este homem terá que cumprir a exigência de 20 anos, no mínimo de contribuição, aliada a idade mínima de 65 anos. Caso consiga comprovar estes critérios básicos, enfrentará o achatamento do valor da sua aposentadoria, que corresponderá a 60% da média de todos os salários de contribuição. É quase certo que o valor do benefício será próximo ou igual a um salário mínimo, que é o piso constitucional.

Assim, a Previdência Social caminha para ser uma instituição que apenas garante uma renda mínima básica de sobrevivência na velhice, deixando de garantir uma renda para substituir o salário ou ser um instrumento de relevante distribuição de renda. Ainda, regras difíceis de serem atingidas para se obter um benefício de baixo valor desestimulam o recolhimento da contribuição previdenciária e a formalização. A tendência para o futuro é um enorme aumento da demanda da Assistência Social, para se acessar benefícios não contributivos na velhice, como o BPC, pressionando ainda mais as contas públicas e reforçando a narrativa do ajuste fiscal.

Portanto, a desfiguração da Previdência Social é uma decisão política arquitetada, que envolve medidas que vão desde a criação de narrativas de descontrole das despesas públicas e insustentabilidade do sistema de proteção social, até a desestruturação proposital do INSS, tornando-se a concessão dos benefícios caótica, burocrática e extremamente demorada. O objetivo final é a apropriação do fundo público e a privatização, contando, inclusive, com eventual apoio popular, tendo em vista a desconstrução da própria imagem da Previdência Social, que passa a ser tomada como uma instituição desgastada, ineficiente e fonte de intermináveis desajustes orçamentários.

Cumpridos os objetivos específicos, a hipótese da tese foi confirmada, de que a Previdência Social surgiu historicamente relacionada ao processo de industrialização e a expansão do assalariamento. Que a mudança no modelo de desenvolvimento econômico, com a reprimarização da economia e a alteração na dinâmica do setor industrial, indicada pela redução de sua participação no PIB, acabou refletindo-se numa menor importância da Previdência Social como uma instituição

capaz de assegurar direitos dos trabalhadores e protegê-los, especialmente os assalariados.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Eli lola Gurgel. **(Des)equilíbrio da Previdência Social Brasileira 1945-1997**: componentes econômico, demográfico e institucional. 1999. Tese (Doutorado em Demografia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1999. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-B3MGHH/1/ppgdemografia_eliolagurgelandrade_tesedoutorado.pdf . Acesso em: 02 mar. 2023.

ANFAVEA - Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores. **Anuário da Indústria Automobilística Brasileira 2022**. São Paulo: ANFAVEA, 2022. Disponível em: <https://anfavea.com.br/anuario2022/2022.pdf> . Acesso em: 04 mar. 2023.

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social 2021**. 22ª ed. Brasília: ANFIP, 2022. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/> . Acesso em: 28 fev. 2023.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

AZEVEDO, Luiz Antonio Alves de. **Manifestação na Comissão Especial sobre a Previdência Social (PEC nº 006/19)**. In BRASIL, Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que "modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências" (Reunião Deliberativa Ordinária). Brasília: Câmara dos Deputados. 29 de maio 2019. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/55682> . Acesso em: 20 jul. 2023.

BAPTISTA FILHO, Almir Cezar de Carvalho. **Dinâmica, determinações e sistema mundial no desenvolvimento do capitalismo nos termos de Theotônio dos Santos**: da Teoria da Dependência à Teoria dos Sistemas-mundo. 2009. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/13579> . Acesso em: 17 jun. 2021.

BARBOSA, William. SOUZA DO CARMO, Alex Sander. RAIHER, Augusta Pelinski. Existe desindustrialização no Estado do Paraná? Um teste empírico para o período de 1996 a 2012. **Informe Gepec**. Toledo, v. 19, n. 1, p. 55-79, jan./jun., 2015. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/11761> . Acesso em: 13 ago. 2022.

BARCELLOS, Tanya Maria Macedo de (coord.). **A política social brasileira 1930 – 64**: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.

BARELA, Paulo. **Manifestação na Comissão Especial sobre a Previdência Social (PEC nº 006/19)**. In BRASIL, Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que "modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências" (Reunião Deliberativa Ordinária). Brasília: Câmara dos Deputados. 29 de maio 2019. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/55682> . Acesso em: 20 jul. 2023.

BDTD. **Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações**. Disponível em: <https://bdtb.ibict.br/vufind/> Acesso em: 31 de mar. de 2021.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BERCOVICI, Gilberto e MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, v. 49, p. 1-23, 2006. Disponível em: https://digitalis-dsp.uc.pt/jspui/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf . Acesso em: 19 mai. 2023.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – uma resenha. In BIELSCHOWSKY, Ricardo [org.]. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BONELLI, Regis. PESSÔA, Samuel de Abreu. Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência. In **IBRE Instituto Brasileiro de Economia – Fundação Getúlio Vargas**. Texto para Discussão número 7, Rio de Janeiro, mar. 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11689/Desindustrializa%20no%20Brasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y> . Acesso em: 14 mai. 2022.

BOSCHETTI, Ivanete Salete. TEIXEIRA, Sandra Oliveira. O draconiano ajuste fiscal no Brasil e a expropriação de direitos da seguridade social. In SALVADOR, Evilásio. BEHRING, Elaine. LIMA, Rita de Lourdes de (orgs.). **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2019.

BRASIL. Decreto nº 20.465 de 1º de outubro de 1931. Reforma a legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 03 de outubro de 1931. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20465-1-outubro-1931-500674-publicacaooriginal-1-pe.html> . Acesso em: 04 out. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei 5.452 de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da República dos Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, 09 de agosto de 1943.

BRASIL. Lei nº 3.765 de 04 de maio de 1960. Dispõe sobre as Pensões Militares. **Diário Oficial da União**, Brasília, 04 de maio de 1960. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3765compilado.htm . Acesso em: 09 mar. 2023.

BRASIL. [(Constituição de 1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 03 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.029 de 12 e abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 de abril de 1990a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8029cons.htm#art14 . Acesso em: 04 nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 99.350 de 27 de junho de 1990. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) define sua estrutura básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 de junho de 1990b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99350.htm#textoimpressao . Acesso em: 04 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.212 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de julho de 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm . Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional de Revisão nº 01 de 01 de março de 1994. Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 de março de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm . Acesso em: 18 jun. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 de dezembro de 1998. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC20/Senado/EC020_sen_18071996_ini.pdf . Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 de maio de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm . Acesso em: 17 mai. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 33 de 11 de dezembro de 2001. Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 de

dezembro de 2001. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc33.htm#art1 .
Acesso em: 18 jun. 2023.

BRASIL Emenda Constitucional nº 47 de 05 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 de julho de 2005. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm . Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.546 de 14 de dezembro de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona; altera as Leis nº 11.774, de 17 de setembro de 2008, nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, nº 10.865, de 30 de abril de 2004, nº 11.508, de 20 de julho de 2007, nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984, nº 11.491, de 20 de junho de 2007, nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, e nº 9.294, de 15 de julho de 1996, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga o art. 1º da Lei nº 11.529, de 22 de outubro de 2007, e o art. 6º do Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977, nos termos que especifica; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 de dezembro de 2021. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12546.htm . Acesso em: 23 out. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Apresentação em 20 de fevereiro de 2019. 2019a. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459> . Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 de novembro de 2019b. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm . Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Agenda – Comissão Especial sobre a Previdência Social (PEC 006/19)**. Brasília: Câmara dos Deputados, 01 de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2019c. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/agenda?termo=&dataInicial_proxy=01%2F01%2F2019&dataInicial=01%2F01%2F2019&dataFinal_proxy=31%2F12%2F2019&dataFinal=31%2F12%2F2019&idOrgaos=538547 . Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Atividade Legislativa – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)**. Brasília: Senado Federal, 19 de agosto de 2019 a 22 de agosto de 2019d. Disponível em:
<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=34&data1=2019-08-19&data2=2019-08-22> . Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. **Resultados do comércio exterior brasileiro – dados consolidados.** Brasília: Secretaria de Comércio Exterior, 2021a. Disponível em: https://balanca.economia.gov.br/balanca/publicacoes_dados_consolidados/pg.html#s%C3%A9ries-hist%C3%B3ricas-detalhadas ; Acesso em: 19 mai. 2022.

BRASIL. **Resultados do comércio exterior brasileiro – dados consolidados.** Brasília: Secretaria de Comércio Exterior, 2021b. Disponível em: https://balanca.economia.gov.br/balanca/publicacoes_dados_consolidados/pg.html#s%C3%A9ries-hist%C3%B3ricas-detalhadas ; Acesso em: 19 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.288 de 31 de dezembro de 2021. Altera a Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, para prorrogar o prazo referente à contribuição previdenciária sobre a receita bruta, e a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, para prorrogar o prazo referente a acréscimo de alíquota da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior (Cofins-Importação), nos termos que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 de dezembro de 2021c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2021/Lei/L14288.htm#art2 . Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. **Programa de disseminação das estatísticas do trabalho:** RAIS – 2021. Brasília: Ministério do Trabalho, 2021d. Disponível em: http://pdet.mte.gov.br/images/RAIS/2021/1-Apresenta%C3%A7%C3%A3o_RAIS_2021.pdf . Acesso em: 21 de jun. 2022.

BRASIL. **Simples Nacional – Estatísticas.** Brasília: Receita Federal do Brasil, 2021e. Disponível em: <https://www8.receita.fazenda.gov.br/simplesnacional/arrecadacao/estatisticas/arrecadacao.aspx> . Acesso em: 04 jul. 2023.

BRASIL. **Consulta geral sobre exportação em 2021.** Brasília: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2021f. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/53635> . Acesso em: 27 jun. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 126 de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 de dezembro de 2022a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc126.htm#art2 . Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.360 de 1º de junho de 2022. Altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a divulgação do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social; e revoga dispositivos da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 de

junho de 2022b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2022/lei/L14360.htm . Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília: Secretaria de Políticas de Previdência Social. v. 21, n. 01, jan. 2022c. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/beps012022_final.pdf . Acesso em: 19 mai. 2022.

BRASIL. Projeto de Lei nº 334/2023. Prorroga até 31 de dezembro de 2027 os prazos de que tratam os arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e o caput do § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004. **Senado Federal**: Apresentado em 07 de fevereiro de 2023a. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155787?_gl=1*1pgw73n*_ga*NzAzMjM4NTUzLjE2ODI5NzA2NjU.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4ODIOMzIxMS4zLjEuMTY4ODIOMzI4Mi4wLjAuMA.. . Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7051/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. DJ nº 06.07.2023b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6320471> . Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.181 de 18 de julho de 2023. Altera a Lei nº 11.134, de 15 de julho de 2005, a Lei nº 11.361, de 19 de outubro de 2006, a Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002, a Lei nº 13.328, de 29 de julho de 2016, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e a Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021, institui o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social e dispõe sobre a transformação de cargos efetivos vagos do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 de julho de 2023c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1181.htm. Acesso em: 31 jul. 2023;

BRASIL. Portal da Transparência: transparência previdenciária. Brasília: **Ministério da Previdência Social**, jun. 2023d. Disponível em: transparencia_previdenciaria_junho_2023-1.pdf (www.gov.br) . Acesso em: 21 jul. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os três ciclos da sociedade e do Estado. **Escola de Economia de São Paulo**: textos para Discussão 308. São Paulo: FGV, abril de 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/themes/Mirage2/pages/pdfjs/web/viewer.html?file=http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9643/TD%20308%20-%20Luiz%20Carlos%20Bresser-Pereira.pdf?sequence=1&isAllowed=y> . Acesso em: 09 mai. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a Independência. 3ª ed. São Paulo: Editora 34, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

BOLSONARO, Jair Messias. **O caminho da prosperidade: proposta de governo**. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/wp-content/uploads/2018/10/plano-de-governo-jair-bolsonaro.pdf> . Acesso em: 29 jun. 2023.

CALDEIRA, Jorge. **História da riqueza no Brasil: cinco séculos de pessoas, costumes e governos**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. Arrancada e Colapso: a peripécia dos países em desenvolvimento. *In* SIMONSEN, Mario Henrique. CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1974ª.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. A experiência brasileira de planejamento. *In* SIMONSEN, Mario Henrique. CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1974b.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A lanterna na popa: memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A Constituição contra o Brasil: ensaios de Roberto Campos sobre a constituinte e a Constituição de 1988**. São Paulo: LVM Editora, 2018;

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. O empresariado, Delfim Netto e a ditadura civil-militar brasileira. **Revista Continentes (UFRRJ)**. Rio de Janeiro, ano 9, n. 16, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://www.revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/274/203> . Acesso em: 04 jul. 2020.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Dialética do Desenvolvimento Periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 247-272, maio/ago., 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/R3DpCGtLmtpBvjDx63vPD6f/?lang=pt> . Acesso em: 27 mai. 2020.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil: proposta de governo**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008a. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/b27wf/pdf/cardoso-9788599662663.pdf> . Acesso em: 20 jul. 2023.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança, Brasil: proposta de governo**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008b. Disponível em: - <https://static.scielo.org/scielobooks/62rp6/pdf/cardoso-9788599662687.pdf> . Acesso em: 20 jul. 2023.

CARDOSO, Fernando Henrique. FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. 11ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 24ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 12ª ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 26ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

CASTRO, Jorge Abrahão de. RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. *In* **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. 2ª ed. Brasília: IPEA, 2011.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Unesp, 2004.

CHANG, Ha-Joon. **23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo**. Tradução de Claudia Gerpe Duarte. São Paulo: Cultrix, 2013.

CLARKE, Simon. Crise do fordismo ou crise da social-democracia? Tradução de Isa Mara Lando. **Welfare e Experiências Neoliberais – Lua Nova**: revista de cultura e política. São Paulo, n. 24, p. 117-150, set., 1991. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/NQGqCHRqSX9ZJ3yZ3wtP85H/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 mai. 2020.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. **Perfil da Indústria Brasileira - produção**. Brasília: CNI, 2021a. Disponível em: <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#!/industria-total>. Acesso em: 07 set. 2022.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. **Perfil da Indústria Brasileira – Indústria de transformação**. Brasília: CNI, 2021b. Disponível em: <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/transformacao/producao/#!/industria-transformacao>. Acesso em: 07 set. 2022.

CONSIDERA, Claudio. TRECE, Juliana. À beira da extinção. *In* **IBRE Instituto Brasileiro de Economia – Fundação Getúlio Vargas**. Texto para Discussão número 6, Rio de Janeiro, out. 2022. Disponível em: https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2022-10/texto-de-discussao-6-a-beira-da-extincao_0.pdf. Acesso em: 04 dez. 2022.

CORDILHA, Ana Carolina. **Desoneração da folha de pagamentos**: impactos na competitividade e na política social. 2015. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em:

<https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPED/Dissertacao/2015/Ana%20Carolina%20Cordilha.pdf> . Acesso em: 03 dez. 2021.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do Estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. [livro eletrônico]. Ponta Grossa: Editora UEPG, São Paulo: Cortez, 2006.

COSTA, Lucia Cortes da. A previdência social no Brasil num contexto de ajustes liberais. *In* COSTA, Lucia Cortes da. DEL VALLE, Alejandro Hugo [orgs.]. **A seguridade social no Brasil e na Argentina**: os direitos sociais em tempos de ajustes neoliberais. Guarapuava: Unicentro, 2017.

COSTA, Lucia Cortes da. A previdência social no Brasil: atores, teorias e disputas de interesse. **Serviço Social em Revista**. Londrina, v. 21, n. 1, p. 289-310. jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/34073/24662> . Acesso em: 06 abr. 2020.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos quantitativo, qualitativo e misto. 2ª ed. Tradução de Luciana de Oliveira Rocha. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a nova sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEL VALLE, Alejandro Hugo. Comparando regímenes de bienestar en América Latina. **European Review of Latin American and Caribbean Studies** 88. Amsterdam, CDLA, abril 2010, p. 61 – 76. Disponível em: <https://www.erlacs.org/articles/10.18352/erlacs.9596/galley/10018/download/> Acesso em: 09 de jul. 2021.

DELFIN NETTO, Antonio. **Planejamento para o desenvolvimento econômico**. São Paulo: Livraria Pioneira – editora da Universidade de São Paulo, 1966.

DELFIN NETTO, Antonio. **Economia é coisa séria**: Brasil, mercados, política (2000-2018). São Paulo: Portfólio-Penguin, 2021.

DORNBUSCH, Rudiger. As dívidas dos países em desenvolvimento. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 8, n. 1, p. 14- 49. jan./mar.1988. Disponível em <http://www.rep.org.br/PDF/29-2.pdf> . Acesso em: 08 de jul. 2020.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**: por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo? 2ª ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DVOSKIN, Nicolás. Seguridad Social y modelos de desarrollo en Argentina: genealogía de una relación opaca pero imprescindible. *In* LÓPEZ, Berenice P. Ramírez [et al]. **Seguridad Social Latinoamericana**. Buenos Aires: CLACSO, 2020.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1998.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **Fundamentos sociais de las economías postindustriales**. Traducción de Francisco Ramos. Barcelona: Editorial Ariel, 2000.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. 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: FGV, 2003.

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

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado Capitalista**. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FALEIROS, Vicente de Paula. Previdência Social: conflitos e consensos. **SER Social**. Brasília, n. 11, mar. 2010. Disponível em: http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/287 . Acesso em: 09 de jun. 2020.

FARIA, Elizania Caldas. **A proteção previdenciária da mulher no Brasil a partir das mudanças no mercado de trabalho, família e demografia**. 2021. Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2021. Disponível em: <https://tede2.uepg.br/jspui/handle/prefix/3855> ; Acesso em: 08 nov. 2022.

FEAUSP – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo. **Antonio Delfim Netto**. São Paulo: FEAUSP, [“s.d.”]. Disponível em: <https://www.fea.usp.br/economia/pessoas/professores-emeritos/antonio-delfim-netto> . Acesso em: 15 ago. 2021.

FENASPS (Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social). **Uma bomba-relógio chamada INSS: A urgente e necessária reestruturação da maior autarquia pública da América Latina**. Brasília: FENASPS, 2022. Disponível em: diagnostico.propostas.inss_equipe.transicao.lula-anexos-fenasps_dez2022.pdf . Acesso em: 09 de jul. 2023.

FERNANDES, Florestan. **Nova República?** 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986;

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2006.

FERNANDES, Florestan. **Mudanças Sociais no Brasil: aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira**. 4ª ed. São Paulo: Global, 2008.

FIESP. **Aprovação da reforma da previdência é vitória do Brasil, diz Skaf**. São Paulo: FIESP, out. 2019. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/sindiloucas/noticias/aprovacao-da-reforma-da-previdencia-e-vitoria-do-brasil-diz-skaf/> . Acesso em: 21 jul. 2023.

FRANÇA, Teones. **Novo Sindicalismo no Brasil: histórico de uma desconstrução**. São Paulo: Cortez, 2013.

FRANZONI, Juliana Martínez. Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. **Revista Centroamericana de Ciencias Sociales**. Costa Rica, v. 4, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/regimenes-de-bienestar-en-america-latina-consideraciones-generales-e-itinerarios-regionales.pdf>. Acesso em: 15 de jul. 2021.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

FURTADO, Celso. **Um projeto para o Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

FURTADO, Celso. **Em busca de um novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007;

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto – Centro Internacional Celso Furtado, 2016. E-book Kindle.

GENNARI, Adilson Marques, OLIVEIRA, Roberson Campos de. **História do pensamento econômico**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: uma história de desconstrução e saques**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019a.

GENTIL, Denise Lobato. **Manifestação na Comissão Especial sobre a Previdência Social (PEC nº 006/19)**. In BRASIL, Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que "modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências" (Reunião Deliberativa Ordinária). Brasília: Câmara dos Deputados. 28 de maio 2019b. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/55561> . Acesso em: 20 jul. 2023.

GIAMBIAGI, Fabio, *et al.* **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GUDIN, Eugenio. O caso das nações subdesenvolvidas. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 47-78, set. 1952. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2389> . Acesso em: 14 de jul. 2020.

GUDIN, Eugenio. Orientação e Programação de Desenvolvimento Econômico. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro. v. 10, n. 3, p. 27-59, jul. 1956.

Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/1894> .
Acesso em: 14 de jul. 2020.

GUEDES, Paulo Roberto Nunes. **Manifestação na Comissão Especial sobre a Previdência Social (PEC nº 006/19)**. In BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que "modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências" (Audiência Pública Ordinária). Brasília: Câmara dos Deputados. 08 de maio 2019. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/55395> . Acesso em: 20 jul. 2023.

HALL, Peter A., TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**: revista de cultura e política. São Paulo, n. 58, p. 193-224, fev., 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfNMP4fj75gb/?lang=pt> . Acesso em: 12 de fev. 2020.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: histórias e implicações**. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 5ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HOWLETT, Michael, RAMESH, M., PEARL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integradora. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores IBGE – contas nacionais trimestrais**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=72121> ; Acesso em: 17 de mai. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Industrial – atividade do setor industrial 1990**. Rio de Janeiro, v. 12, n.6, pt. 1, p.1-261, 1990. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/1719/pia_1990_v12_n6_p1.pdf . Acesso em: 19 de mai. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Industrial – empresa 1996**. Rio de Janeiro, v. 15, n.1, p.1-242, 1996. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/1719/pia_1996_v15_empresa.pdf . Acesso em: 17 de mai. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Industrial – empresa 2000**. Rio de Janeiro, v. 19, n.1, p.1-260, 2000. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/1719/pia_2005_v24_n1_empresa.pdf . Acesso em: 17 de mai. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Industrial – empresa 2005**. Rio de Janeiro, v. 24, n.1, p.1-275, 2005. Disponível em:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/1719/pia_2005_v24_n1_empresa.pdf . Acesso em: 17 de mai. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Industrial – empresa 2010**. Rio de Janeiro, v. 29, n.1, p.1-182, 2010. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/1719/pia_2010_v29_n1_empresa.pdf . Acesso em: 17 de mai. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Industrial – empresa 2015**. Rio de Janeiro, v. 34, n.1, p.1-174, 2015. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/1719/pia_2015_v34_n1_empresa.pdf . Acesso em: 17 de mai. 2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeções da População**. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?edicao=21830&t=resultados> . Acesso em: 11 de mai. 2023.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Anual Industrial (PIA) – empresa 2020**. Rio de Janeiro, v. 39, n.1, p.1-8, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/1719/pia_2020_v39_n1_empresa_informativo.pdf . Acesso em: 17 de mai. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores IBGE – contas nacionais trimestrais**: indicadores de volume e valores correntes. Out.-Dez.,2021a. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2021_4tri.pdf . Acesso em: 18 de mai. 2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD**: trimestre móvel out. – dez/2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2021b. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3086/pnacm_2021_dez.pdf . Acesso em: 18 de mai. 2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Industrial Mensal (PIM) – produção física**: jan/2002. – jul/2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9294-pesquisa-industrial-mensal-producao-fisica-brasil.html?=&t=series-historicas> .. Acesso em: 08 de nov. 2022.

KELLER, Vilma, LEMOS, Renato. **Roberto de Oliveira Campos**. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – Fundação Getúlio Vargas, [“s.d.”]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/roberto-de-oliveira-campos> . Acesso em: 18 de mai. 2021.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado de bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LACERDA, Antônio Correa de. [et al]. **Economia Brasileira**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

LEÃO XIII. **Carta Encíclica Rerum Novarum**. Cidade do Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 1891. Disponível em: http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_po.html . Acesso em: 25 de agosto de 2021.

LISBOA, Marcos. A oportunidade perdida em meio à revolução inesperada: a contribuição de Antonio Delfim Netto para a economia brasileira. **Estudos Econômicos**. São Paulo, vol.50 n.2, p.203-222, abr-jun. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/Bt5GcXnvT4B5fhBvm937wFs/?lang=pt> . Acesso em: 16 de jun. 2021.

LOCKE, John. Segundo **Tratado sobre o Governo Civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

LOUREIRO, João Carlos. **Adeus ao Estado Social?** A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”. Coimbra: Wolters kluwer/Coimbra Editora, 2010.

MADRID, Raúl. 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.

MANKIWI, N. Gregory. **Introdução à economia**. 3ª ed. Tradução de Allan Vidigal Hastings. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MARINELI, Felipe. **O pensamento de Antônio Delfim Netto e o milagre econômico brasileiro (1968-73)**. 2017. Dissertação (Mestrado em História Econômica) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-30012018-191648/pt-br.php> . Acesso em: 16 de jun. 2021.

MARINI, Ruy Mauro. **Subdesenvolvimento e revolução**. 4ª ed. Florianópolis: Insular, 2013.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da Dependência. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**. v. 9, n. 3, p. 325–356, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/24648/0> . Acesso em: 23 de jun. 2021.

MARTINS, Sergio Pinto. **Reforma Previdenciária**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MATTOS, Marcelo Badaró. **O sindicalismo brasileiro após 1930**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

MORCEIRO, Paulo César. **Desindustrialização na economia brasileira no período 2000-2011**: abordagens e indicadores. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

MOTHÉ, Thais de Oliveira Barbosa. **Três ensaios sobre o envelhecimento populacional no Brasil à luz do princípio da demanda efetiva**. 2018. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPGE/teses/2018/Thais%20de%20Oliveira%20Barbosa%20Moth%C3%A9.pdf> . Acesso em: 04 de abr. 2023.

NAKAHODO, Sidney Nakao. JANK, Marcos Sawaya. A falácia da “doença holandesa” no Brasil. *In: Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais – ICONE*. Documento de Pesquisa, São Paulo, mar. 2006.

NASSIF, André. FEIJÓ, Carmem. ARAÚJO, Eliane. O debate sobre a desindustrialização precoce no Brasil: estamos avançando ou regredindo em relação aos países desenvolvidos? *In AZEVEDO, André Felipe Zago de. FEIJÓ, Carmem. CORONEL, Daniel Arruda (orgs.). A desindustrialização brasileira*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2013.

NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OIT - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **World Employment and Social Outlook: trends 2020**. Geneva: ILO, 2020. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_734455.pdf ; Acesso em: 20 de jun. 2021.

OIT - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **World Employment and Social Outlook. 2022**. Disponível em: <https://www.ilo.org/wesodata/?chart=Z2VuZGVyPVsiVG90YWwiXSZ1bml0PSJOdW1iZXliJnNIY3Rvcj1bXSZ5ZWZyRnJvbT0xOTkxJmluY29tZT1bXSZpbmRpY2F0b3I9WyJ1bmVtcGxveW11bnQiXSZzdGF0dXM9W10mcmVnaW9uPVtdJmNvdW50cnk9WYjCcmF6aWwiXSZ3b3JraW5nUG92ZXJ0eT1bXSZ5ZWZyVG89MjAyMSZ2aWV3Rm9ybWF0PSJDaGFydCImYWdlIPVsiQWdlMTVwbHVzIl0mbGFuZ3VhZ2U9ImVulq%3D%3D> . Acesso em: 22 de out. 2022.

OLIVEIRA, Francisco. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

OREIRO, José Luis. MARCONI, Nelson. Teses equivocadas no debate sobre desindustrialização e perda de competitividade da indústria brasileira. **Revista NECAT**. Florianópolis, n. 5, p. 24-48, jan/jun 2014. Disponível em: <https://necat.paginas.ufsc.br/files/2012/08/REVISTA-5-COMPLETA.pdf> . Acesso em: 06 de jul. 2021.

PALIER, Bruno. Un Estado del bienestar para las envejecidas sociedades posindustriales. *In ESPING-ANDERSEN Gøsta. PALIER, Bruno. Los tres grandes retos del Estado de bienestar*. Traducción de Pau Joan Hernández. Barcelona: Editorial Planeta, 2010.

PALMA, José Gabriel. De-industrialisation, “premature” de-industrialisation and the dutch-disease. **Revista NECAT**. Florianópolis, n. 5, p. 7-23, jan/jun 2014. Disponível em: <https://necat.paginas.ufsc.br/files/2012/08/REVISTA-5-COMPLETA.pdf> . Acesso em: 26 mai. 2023.

PATERNOSTRO, Renata Baars. **Resumo da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, que altera o sistema de Previdência Social**. Nota Técnica. Brasília: Câmara dos Deputados, dez.,2019. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/39679/resumo_emenda_Paternostro.pdf?sequence=1&isAllowed=y . Acesso em: 20 jul. 2023.

PODER 360. **Saiba como votaram os deputados no 2º turno da reforma da Previdência**. 07 ago. 2019a. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/saiba-como-votaram-os-deputados-no-2o-turno-da-reforma-da-previdencia/> . Acesso em: 10 ago. 2023.

PODER 360. **Saiba como votou cada senador no 2º turno da reforma da Previdência**. 22 out. 2019b. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/saiba-como-votou-cada-senador-no-2o-turno-da-reforma-da-previdencia/> . Acesso em: 10 ago. 2023.

PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 47-111. Jul. 1949. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2443/1767> . Acesso em: 20 de jan. 2020.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIKETTY, Thomas. **Capital e ideologia**. Tradução de Dorothée de Bruchard e Maria de Fátima Oliva do Couto. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the study of politics. **American Political Science Review**. Cambridge, vol. 94, n. 2, p. 251-267, jun., 2000. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/citations?user=LnUkxkoAAAAJ&hl=pt-BR> ; Acesso em: 23 de fev. 2021.

POCHMANN, Marcio. **Nova classe média?** o trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012. E-book – Edição Kindle.

POCHMANN, **Marcio. Brasil sem industrialização:** a herança renunciada. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História e desenvolvimento:** a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro. 4ª ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

ROWTHORN, Robert. RAMASWAMY, Ramana. Growth, trade, and deindustrialization. **Staff Paper of International Monetary Fund**, v. 46, n. 1, p. 18-41, mar. 1999. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/1998/060/001.1998.issue-060-en.xml?Tabs=contentsummary-102775> . Acesso em: 15 mai. 2022.

RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. **Nuevo Derecho de la Seguridad Social**. 14ª ed. México, DF: Editorial Porrúa, 2009.

SAAD FILHO, Alfredo. MORAIS, Lecio. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. São Paulo: Boitempo, 2018.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público, crise e financeirização da previdência social. *In* SALVADOR, Evilásio. BEHRING, Elaine. LIMA, Rita de Lourdes de (orgs.). **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2019.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCIELO. **Scientific Eletronic Library Online**. Disponível em: <https://scielo.org/>. Acesso em: 31 mar. de 2021.

SILVA. Ademir Alves de. A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, n. 3, v. 18, p. 16-32, set, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/i/spp/a/LFDSXD6kgMcdrwrKbPgQthG/?lang=pt> ; Acesso em: 19 jun. 2023.

SINGER, André. A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista. *In* SINGER, André. LOUREIRO, Isabel (orgs.). **As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?** São Paulo: Boitempo, 2016.

SHAFI AEDDIN, Mehdi. Trade liberalization, industrialization and development: experience of recent decades. **Munich Personal RePEc Archive (MPRA)**. Paper n. 26355, p. 1-40. Nov. 2010. Disponível em: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/26355/> . Acesso em: 17 mai. 2022.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à lava jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, Jessé. **A guerra contra o Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2020.

STANDING, Guy. **O precariado: a nova classe perigosa**. Tradução de Cristina Antunes. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

SIMONSEN, Roberto. A planificação da economia brasileira: parecer apresentado ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial em 16 de agosto de 1944. *In* SIMONSEN, Roberto, GUDIN, Eugenio. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. 3ª ed. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_simonsen_gudin_vol03.pdf . Acesso em: 08 jan. 2021.

THE WORLD BANK. **Tariff rate, Applied, weighted mean, all products (%) – Brazil.** Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/TM.TAX.MRCH.WM.AR.ZS?end=2020&locations=BR&start=1989&view=chart> . Acesso em: 20 mai. 2022.

THE WORLD BANK. **World Development Indicators.** Disponível em: <https://databank.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD/1ff4a498/Popular-Indicators#advancedDownloadOptions> ; Acesso em: 20 mai. 2022.

TREGENNA, Fiona. Characterising deindustrialisation: An analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. **Cambridge Journal of Economics**, v. 33, p. 433-466, 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/46513434_Characterising_Deindustrialisation_An_Analysis_of_Changes_in_Manufacturing_Employment_and_Output_Internationally . Acesso em: 24 mai. 2022.

TREGENNA, Fiona. ANDREONI, Antonio. **Deindustrialisation reconsidered: structural shifts and sectoral heterogeneity.** Vienna: UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series, 2020. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2020-06> . Acesso em: 24 mai. 2022.

TOBALDINI, Renata Teixeira de Castro. SUGUIHIRO, Vera Tieko. A desvinculação de recursos da União – DRU e o (des)financiamento da Seguridade Social brasileira. *In* **CODE 2011 – Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos.** Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo10.pdf> . Acesso em: 24 abr. 2023.

WAMBURG, André Fonseca. “Perdemos metade dos servidores”, diz novo presidente do INSS. [Entrevista concedida a Henrique Lessa]. **Correio Braziliense – Economia.** Jun. 2023. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2023/06/5099549-perdemos-metade-dos-servidores-diz-novo-presidente-do-inss.html> . Acesso em: 23 jul. 2023.

WASSERMAN, Cláudia. América Latina: dependência X desenvolvimento no pensamento marxista. **ANPUH – XXV Simpósio Nacional de História.** Fortaleza, 2009. Disponível em: <http://encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/anpuhnacional/S.25/ANPUH.S25.0028.pdf> Acesso em: 20 jul. 2021.

ŽIŽEK, Slavoj. A coragem de anular a dívida. *In* ŽIŽEK, Slavoj, HORVAT, Srećko. **O Que Quer a Europa?** A União e Seus Descontentamentos. Tradução de Miguel Serras Pereira. Rio de Janeiro: Relógio D'Água Editores, 2015.