

As reformas da previdência social no Brasil: vanguardas no atraso

Camila Kimie Ugino¹

Resumo

O artigo tem como objetivo examinar os efeitos da prática política do Estado burguês na conformação e nas reformas da previdência social no Brasil, diante do capitalismo financeirizado. Consideramos que a política de Estado, organizando os interesses hegemônicos da fração burguesa bancária-financeira, vem promovendo uma retirada dos direitos sociais ao longo de décadas. Para tanto, iniciamos o texto num nível mais geral e teórico sobre a conceituação do Estado burguês. Posteriormente, a avaliação recaiu sobre as práticas de política de Estado, diante do capitalismo contemporâneo financeirizado, destacando a materialização de uma “agenda” política neoliberal. Por fim, apresentamos as principais transformações no sistema previdenciário brasileiro e o sentido de destruição dos direitos previstos na Constituição de 88, desprotegendo o trabalhador e atendendo aos interesses privados de frações de classe.

Palavras-chave: política social, reforma da previdência social, Estado burguês.

Introdução

De tempos em tempos, a previdência social se torna alvo de discussões na sociedade brasileira. Desde a Constituição de 1988 (CF88), tem sido enormemente responsabilizada pelo chamado desequilíbrio fiscal das contas públicas. E, partindo dessa interpretação, foram realizadas reformas mais ou menos expressivas no Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e/ou no regime dos funcionários públicos (RPPS). Assim foi no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), no início do governo Lula, ao final do primeiro mandato de Dilma, muito embora, nesse último caso, com a introdução da fórmula 85/95, tenha sido favorável aos beneficiários e no governo de Jair Bolsonaro.

As persistentes e danosas análises da pressão fiscal que as contas da previdência exercem sobre o resultado fiscal público têm sido usadas como argumento para as reformas previdenciárias desde a promulgação da Constituição em 1988. Na época da assinatura da Carta, inúmeros defensores do equilíbrio orçamentário do Estado diziam que os ditames da Carta tornariam o país ingovernável. Durante o governo Fernando Collor, uma reforma, a poucos anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF88) e da regulamentação dos benefícios previdenciários (1991), só não foi adiante porque o presidente renunciou frente à possibilidade de abertura do processo de seu *impeachment*.

O período em que as reformas foram propostas e/ou realizadas nos remete necessariamente a pensá-las no quadro maior do capitalismo contemporâneo e a dinâmica do Estado burguês. De maneira a compreender as reformas e as transformações no sistema previdenciário brasileiro, desde a Constituição de 1988 até 2019, e os interesses objetivos de classe, este artigo parte da análise crítica do Estado (burguês), a partir das produções teóricas no interior das tradições de pensamento marxista,

¹ Doutora em Ciências Sociais, com concentração em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduado em Ciências Sociais da PUC-SP e professora do Departamento de Economia na mesma instituição.

especialmente aquela inspirada em obras de Nicos Poulantzas (1977; 1978a;1978b). Mudanças essas que exigem examinar as interações entre determinações econômicas e processos políticos propriamente ditos.

Partindo desses conceitos, busca-se compreender quais as particularidades do arranjo no capitalismo contemporâneo. Ao menos desde meados dos anos 1970, já se materializava não só como “agenda” política, mas, especialmente, como conjunto de práticas de política de Estado destinada a: *i)* responder prioritariamente aos interesses de uma fração burguesa específica, a saber, o grande capital bancário-financeiro internacionalizado e; *ii)* oferecer, ao mesmo tempo, respostas e contrapartidas, enquanto reformas “pró-mercado”, para as demais frações do bloco no poder das variadas formações sociais, em que eram implementadas tal “agenda”.

A nova forma dinâmica de acumulação de capital, com dominância financeira, é o pano de fundo para se investigar as disputas em torno da ampliação dos direitos das classes dominadas, a partir da instalação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). No caso brasileiro, as lutas operárias e populares constituíram uma força social que, num primeiro momento, podem ser entendidas como freio ao avanço das políticas neoliberais. Com a CF88, as forças sociais tentavam avançar na constituição de Estado de Bem-estar social mínimo (que civilizasse as condições de exploração e fosse capaz de reduzir ou mitigar a desigualdade social histórica). A própria Constituição representou um avanço enorme na ampliação de direitos sociais e na formação de um sistema de Seguridade Social (SS).

Uma breve contraposição do caso brasileiro e dos determinantes internacionais gerais apontam para uma aparente dicotomia: enquanto vanguardas sociais tentavam desenhar e ratificar politicamente um arranjo capaz de superar parte do atraso brasileiro (como uma vanguarda *no* atraso), iniciava-se a ofensiva contra as pressões provenientes da garantia de direitos sociais (com pressões para a redução dos gastos públicos e a redução do tamanho do Estado), de acordo com receituário preconizado pelo neoliberalismo em voga internacionalmente. Mobilizada por um grupo social antagônico ao primeiro, essa ofensiva, pautada em argumentos pretensamente razoáveis e sensatos se colocava como uma vanguarda *do* atraso – defendendo desde o processo constituinte a necessidade de reformas e tentando demonstrar a insolvência dos sistemas de proteção social².

Assim, um dos objetivos deste trabalho é examinar os efeitos da prática política do Estado burguês na conformação e nas reformas da previdência social, diante do capitalismo financeirizado.

² Em UGINO (2019), o debate em torno das práticas políticas na Constituinte de 1987-88 permite avaliar os sentidos de avanço e/ou limite postos na cena política da ANC. Essa avaliação permite criticar parcialmente algumas avaliações de que as transformações nas políticas sociais após a Constituição Federal de 1988 seriam “contrarreformas”, as quais se moveriam em sentido contrário a um projeto de construção da seguridade social brasileira. Se, por um lado, as reformas realizadas após a Constituição de 1988 podem ser lidas como contrárias ao “espírito constituinte”; por outro, há que se avaliar as relações de forças e o projeto hegemônico em desenvolvimento no período.

Consideramos que a política de Estado, organizando os interesses hegemônicos da fração burguesa bancária-financeira, vem promovendo uma retirada dos direitos sociais ao longo de décadas.

Para tanto, este artigo está organizado em três partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira aponta, num nível mais geral e teórico, para a conceituação do Estado burguês para examinar as particularidades da política de Estado. Nesse sentido, o que nos interessa é investigar a política do Estado brasileiro especificamente após os anos 1980, destacadamente, para compreender as reformas previdenciárias, no contexto de uma “agenda” de políticas neoliberais. Na segunda seção, a avaliação recai sobre as práticas de política de Estado, diante do capitalismo contemporâneo financeirizado. Ao menos desde meados dos anos 1970, já se materializava uma “agenda” política neoliberal que exerceu uma pressão para descaracterizar os sistemas de proteção social. Na terceira parte, levantaremos as principais transformações no sistema previdenciário brasileiro e o sentido de destruição dos direitos previstos na CF88, garantindo os interesses da classe dominante.

1. Estado burguês

O debate em torno da teoria do Estado, no interior do marxismo, é por si um tema bastante polêmico. O objetivo aqui não é apresentar nem discutir as diferentes interpretações e seus debates específicos sobre o Estado ou o papel desse na sociedade capitalista. Contudo, considera-se necessário precisar alguns dos conceitos relacionados a uma teoria do Estado para compreendermos o sentido das políticas de Estado.

Assim, buscaremos analisar os conceitos centrais relacionados aos seguintes temas: i) o Estado burguês e a política de Estado; ii) as relações de classe, seus fracionamentos na luta de classes; iii) o bloco no poder, interesses objetivos de classe e a cena política. Esses temas serão tratados, conceitualmente, e também contextualizados tendo como base as modificações nas condições de reprodução das relações capitalistas impostas pelo chamado “neoliberalismo”.

Enquanto forma específica de dominação política, estrutura necessária à reprodução da coesão social em sociedades divididas em classes, instituição indispensável de análise crítica com vistas à superação de formas políticas existentes, o Estado e sua teorização são questões continuamente abertas no interior das tradições marxistas de pensamento.

Como é sabido, Karl Marx (2008a), em sua famosa Introdução de 1857, mencionou a intenção de escrever uma obra sobre o Estado, partindo da investigação sobre capital, propriedade, trabalho assalariado, Estado, comércio exterior, mercado mundial, nessa ordem para se examinar o sistema da economia burguesa. Nesse rascunho, Marx menciona que tanto as relações jurídicas como as formas

do Estado não podem ser explicadas isoladamente pela “evolução geral do espírito humano” (MARX, 2008a, p. 47), mas que as suas origens estariam nas condições materiais de existência.

Apesar da intenção, aquela obra nunca foi escrita e as formulações do autor sobre esse tema ficaram disseminadas em diversas obras. Nas obras de juventude de Marx, como em *Crítica da filosofia política de Hegel* e *A questão judaica*, escritos em 1843, a questão do Estado foi abordada, porém, de maneira bastante diferente de obras ainda de seu período de formação como *A Ideologia alemã* (1845-46). Nessa última, aparecem explicitamente afirmações como a de que o Estado seria a “forma através da qual os indivíduos da classe dominante fazem valer seus interesses comuns.” (MARX; ENGELS, 2007, p.76). É justamente a partir d’*A Ideologia Alemã* que Marx e Engels assumem uma determinação de classe do Estado, e não mais o aborda apenas como o “agente” (realizador) de um suposto interesse coletivo.

No *Manifesto Comunista* (1848), Marx e Engels (2010) apresentam uma teoria do poder e do Estado quando mencionam “o poder político é o poder organizado de uma classe para a opressão de outra”. Diferentemente dos socialistas utópicos, que, ao tratarem da transformação do Estado como um organizador da produção, indicam o desaparecimento do antagonismo entre as classes, Marx e Engels anunciam uma formulação de Estado de classe, ou melhor, de uma classe dominante que exerce poder político, *através do Estado*, sobre a outra classe dominada. Na parte inicial do *Manifesto*, os autores mencionam que “O executivo no Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa.” (MARX; ENGELS, 2010, p. 42). Nesse trecho, tratam o governo do Estado capitalista como administração prática dos interesses da classe dominante (burguesa) em detrimento da classe dominada, em que essa origem parece ser sugerida (fundamentada) na presença de membros da classe burguesa na administração direta e institucional do Estado.

Já em *O 18 de brumário de Luís Bonaparte* (1852), a concepção classista do Estado aparece mais refinada. Marx (2011) considera não só essa pretensa finalidade geral da estrutura do Estado (conduzir os negócios da burguesia), mas avança também em sua dimensão organizacional, dinâmica institucional e hierarquia interna. Perissinoto (2011) destaca que o Estado não se limitava a reproduzir o aparelho burocrático e suas precondições histórico-sociais, mas uma forma de dominação previamente existente. Dessa maneira, o Estado não pode ser tratado como um instrumento manipulável, independentemente de quem seja o grupo ou frações de classe que o dirige. Mas,

Trata-se de uma instituição que tem um tipo de dominação de classe inscrita na sua própria organização, em sua disposição interna: na forma de indicação dos seus dirigentes, nas hierarquias entre seus ramos, na irresponsabilidade social dos decisores, no segredo dos seus processos decisórios. Essa é uma segunda ideia sugerida por Marx e que deve ser explorada: *o Estado capitalista traz em si sua marca de classe* (burguesa). (PERISSINOTO, 2011, p.69-70, grifos do autor).

Na discussão acerca da caracterização do Estado, Marx (2011) critica a pretensa imparcialidade dos aparelhos burocráticos de Estado, porém sem tratar dessa aparência como uma mera mistificação. O que se coloca de forma latente na análise é como essa suposta imparcialidade carrega, em si mesma, os modos de dominação de classe, dados de acordo com o ordenamento caracterizado em cada momento histórico. A centralidade administrativa e a concentração política de poder, como características do Estado, são garantidas como forma institucional correspondente a cada período histórico. Um dos elementos importantes a destacar é que, apesar da natureza de classe do Estado, para que esse atenda aos interesses da classe dominante, não é necessário o controle direto da burguesia a partir dos cargos políticos-burocráticos.

Ademais, n’*O de 18 brumário*, Marx (2011) aponta que os elementos históricos analisados permitem perceber que existem conflitos políticos entre a burocracia estatal e os membros da burguesia. A questão é como o Estado resolve esse conflito, ao defender determinados interesses de classe, com a própria classe ali representada?

Para responder a essa questão, o primeiro movimento é reconhecer a distinção entre interesse geral de classe e interesse privado dos membros individuais, de maneira que o primeiro não é um mero somatório do segundo; pelo contrário, as particularidades desses interesses necessitam ser distinguidos. De acordo com Perissinoto (2011, p. 75), “[...] uma das grandes inovações temáticas de *O 18 Brumário* foi ter sugerido que a natureza de classe do Estado capitalista independe do seu controle direto pela burguesia.”

Dessa obra, Perissinoto (2011) destaca três elementos principais que influenciaram a teoria marxista contemporânea do Estado, quais sejam:

- i. A natureza de classe do Estado capitalista como atributo “objetivo”,
- ii. A oposição entre interesse “geral” da classe e o interesse “egoísta” dos membros da classe e
- iii. A autonomia (relativa?) do processo político.

Apesar de Marx não ter concluído o seu objetivo de tratar especificamente sobre o Estado (capitalista) em uma única obra, seu legado contribuiu e continua contribuindo para o debate acerca do Estado e sua prática.

Excetuado *O Estado e Revolução*, escrito por Lenin (2017) no calor do processo revolucionário na Rússia em 1917, em que o autor busca organizar e estruturar uma teoria marxista do Estado, com base tanto nas obras políticas de Marx como nas contribuições teóricas de Engels – especialmente em *A origem da família, da propriedade privado e o Estado* e no *Anti-Duhring*, bem como a difusão, posteriormente, de parte das reflexões de Antonio Gramsci, o “problema do Estado

capitalista” no interior do campo marxista passa a ter destaque significativo no debate acadêmico somente no final da década de 1960; debate esse impulsionado especialmente pelas publicações das obras *Poder Político e Classes Sociais*, de Nicos Poulantzas e *O Estado na Sociedade Capitalista*, de Ralph Miliband³.

O que ficou conhecido como o debate Miliband-Poulantzas, para além das limitações que o caracterizaram (como, por exemplo, uma baixa disponibilidade dos autores envolvidos em reconhecerem suas proximidades e articularem suas críticas de forma menos caricatural⁴), no interior do pensamento marxista, avançou-se significativamente na produção e desenvolvimento de uma série de conceitos, bem como uma maior precisão (no ambiente acadêmico) do que seria uma teoria política marxista, ou, nos termos do próprio Poulantzas (1977), uma “teoria regional do político” no pensamento marxista.

Ainda que não se pretenda aqui desenvolver uma discussão comparada das contribuições marxistas à teoria do Estado, alguns comentários sobre as variações de abordagem nas diferentes fases da obra de Poulantzas⁵ são necessários, especialmente por conta de suas implicações prático-políticas. Na produção teórica de Poulantzas o “problema do Estado” foi abordado de modos sensivelmente diferentes, especialmente ao se contrapor a primeira fase da obra do autor grego, em que as determinações estruturais do Estado serão mais enfatizadas, e sua última produção, em que, inclusive por uma mudança de interlocutores teóricos, a ênfase acaba recaindo muito mais sobre a “materialidade institucional” Estado (o que se aproxima de uma abordagem do Estado como “instituição”).

Dentre as características fundamentais do Estado burguês⁶, a igualdade e a liberdade, como princípios que enunciam a *vontade geral* no interior de um “Estado de direito”, não podem ser reduzidas simplesmente ao nível ideológico, mas dizem respeito fundamentalmente à instância jurídico-política do Estado. Isso implica a consideração de dois efeitos produzidos por essa instância que são fundamentais para a implementação de uma análise do Estado e das lutas políticas de classe: o *efeito de isolamento* (que individualiza os agentes da produção, distribuídos em classes, tratados

³ O debate marxista sobre o Estado, desenvolvido nos anos 1970, para além da participação de Poulantzas e Miliband, também engloba as discussões abertas na Alemanha (Occidental) – tanto por meio das teorizações Jürgen Habermas e Claus Offe como da chamada “teoria da derivação do Estado”. Um panorama desses debates é apresentado por Clarke (1991) e Bonnet e Piva (2017).

⁴ Para mais detalhes sobre esse aspecto do debate, conferir Barrow (2002).

⁵ Uma discussão sintética das possíveis fases da obra teórica de Poulantzas pode ser encontrada em Codato (2008).

⁶ A rigor Nicos Poulantzas (1977) se refere a “Estado capitalista”, não obstante, como defende Saes (1998), sendo que esse Estado não possui uma necessidade intrínseca de atuação política concreta na reprodução ampliada da acumulação de capital, adota-se o termo “Estado burguês”. Isso porque, conforme Saes, o Estado burguês não deve ser considerado um mero reflexo da dominância de relações de produção capitalistas, não constituindo, portanto, uma relação causal simples e unívoca entre ambos. A natureza da correspondência aponta basicamente para o fato de que a um tipo particular de relações de produção (capitalistas) corresponde um tipo de Estado, posto que somente assim uma estrutura jurídico-política torna possível a *reprodução* das relações de produção capitalistas.

objetivamente como sujeitos de direito iguais) e o *efeito de representação da unidade* (reunião dos indivíduos, isolados, em parte, pela própria estrutura jurídico-política, num corpo político, o “Povo-Nação”).

Se o efeito de individualização, produzido pelo direito burguês, é bastante reconhecido no pensamento marxista, há uma certa tendência a se subestimar a função neutralizadora e unificadora do Estado burguês (SAES, 1998), que desempenha um papel central na desorganização política das classes dominadas e na organização da dominação de classe da burguesia. Ocorre que, ao fazer isso, o Estado organiza os interesses gerais da burguesia, priorizando os interesses específicos de uma fração frente às demais.

Assim, uma implicação analítica da teorização de Poulantzas é a superação de análises que partem da “suposição de que o Estado consiste numa organização material/humana que pode, mesmo numa sociedade como a nossa (isto é, capitalista), ser colocada a serviço de ‘todo o povo’, do ‘bem comum’ ou de ‘interesse geral’” (SAES, 2001, p. 33, grifo do autor). Esse é, na verdade, um efeito da estrutura jurídico-político, um princípio de determinação do Estado (POULANTZAS, 1977).

Contudo, apesar da ênfase nessas funções-limite (organização da classe dominante e desorganização política da classe dominada), bem como nos efeitos da estrutura jurídico-política, há o risco de se interpretar o papel do Estado burguês através de proposições com tendências economicistas (em que toda essa estrutura seria uma mera necessidade lógica da acumulação de capital) ou instrumentalistas (em que o Estado, então, operaria como um simples artefato sob controle da classe dominante para promover a reprodução). Poulantzas, em toda sua obra, criticará intensamente essas interpretações. Para ele, o Estado em hipótese alguma deve ser assumido como um mero *instrumento* sob controle da classe dominante. Aí, inclusive, reside outra contribuição importante de Poulantzas (1977; 1978^a; 1978a): apesar da relação funcional do Estado na reprodução da ordem social, não é possível afirmar que não possam existir conflitos políticos entre o Estado capitalista e as diferentes frações da burguesia, mas, ao mesmo tempo, tampouco se pode simplesmente assumir que, então, essa classe não é a principal beneficiária das ações tomadas pelo Estado.

Segundo Jessop (2009), a teoria marxista do Estado é atravessada por níveis de abstração diferentes e a contribuição de Poulantzas foi: *i*) ter separado institucionalidade da economia em relação à política, no modo de produção capitalista, o que permite a constituição de uma teoria autônoma da região política; *ii*) ter exposto as condições estruturais marcantes da não-neutralidade do Estado, ou seja, como uma estrutura jurídico-política se constitui como fator de organização e

hegemonia da classe dominante⁷; *iii*) ter desenvolvido conceitos básicos de uma teoria jurídico-política capazes de caracterizar a matriz institucional do tipo capitalista de Estado – um território soberano hierarquicamente organizado, coordenado centralizadamente, alicerçado na forma da lei e em sua forma ideal de democracia burguesa) –, em que, a despeito da formação de sujeitos políticos como cidadãos individuais, a dominação política de classe e a exploração econômica dos produtores diretos pode ser reproduzida.

Da relação entre o Estado capitalista e as classes dominantes, Poulantzas (1977, p. 229) apresenta o conceito de bloco no poder como

[...] a unidade contraditória particular das classes ou frações de classe politicamente dominantes, em sua relação com uma forma particular do Estado capitalista [...] Nesse sentido, o conceito de bloco no poder relaciona-se ao nível político, recobre o campo das *práticas políticas*, na medida em que este campo concentra em si, e reflete, a articulação do conjunto de instâncias e dos níveis de luta de classe de um estágio determinado.

Para Poulantzas (1977), a classe burguesa (dado inclusive seus fracionamentos) é incapaz de alcançar o nível hegemônico, no interior de uma formação social, a partir apenas de seus partidos na cena política. Ou seja, ela é incapaz pelos seus meios de organização de converter seu interesse específico em interesse político. Assim sendo, mediante sua estruturação jurídico-política das formações sociais capitalistas, o Estado desempenha ativamente o papel de fator de unidade do bloco no poder. Com efeito, um Estado capitalista, não apenas não é “neutro”, como também constitui o fator de organização da hegemonia da classe dominante.

Para Poulantzas (1977), a classe dominante é incapaz, por seus próprios meios de organização, de converter seu interesse específico em interesse político geral. E, considerando os fracionamentos internos que perpassam essa classe dominante, nem mesmo a organização de partidos políticos e suas expressões na cena política são capazes de garantir estabilidade na condução hegemônica dos negócios da burguesia. Essa tarefa, de fator de unidade do bloco no poder, dada a própria estruturação jurídico-política das formações sociais capitalistas, é desempenhada pelo Estado. Assim, segundo Poulantzas (1977), o Estado é

[...] a estrutura na qual se condensam as contradições entre os diversos níveis de uma formação. O Estado é assim o lugar no qual se reflete o índice de dominância e de *sobredeterminação* que caracteriza uma formação, um dos seus estágios ou fases. Por isso o Estado aparece como o lugar que permite a *decifração* da unidade e da articulação das estruturas de uma formação [...] É a partir da relação entre o Estado, fator de coesão da unidade de formação, e o Estado, lugar de condensação das diversas contradições entre as instâncias, que podemos assim decifrar o problema política-história. Esta relação designa a estrutura do político, simultaneamente como *nível específico* de uma formação e como *lugar das suas transformações*, e a luta política como o “motor da história” tendo como objetivo o Estado, lugar de

⁷ Jessop (2009) afirma que, partindo de uma sociedade constituída de sujeitos políticos individuais e, dada as institucionalidades (econômico, político e jurídico), a dominação política da classe dominante depende da habilidade dela em promover “projetos hegemônicos”, de maneira a vincular e sustentar os diferentes interesses nacionais e populares.

condensação das contradições entre as instâncias defasadas por temporalidades próprias. (POULANTZAS, 1977, p. 43, grifos do autor).

É por sua correspondência com as relações capitalistas de produção, que o Estado burguês organiza um modo particular a dominação de classe. Contudo, é importante destacar que essa não é uma correspondência simples ou unívoca, como algumas apreensões no campo do pensamento marxista costumam sugerir, em que, a partir da base econômica, o Estado seria apenas uma “superestrutura” determinada pelas relações econômicas. Como afirma Saes (1998, p. 21, grifos do autor):

A correspondência entre o Estado burguês e as relações de produção capitalistas não consiste numa relação causal simples e unívoca entre ambos. Qual é, então, a natureza dessa correspondência? Um tipo particular de Estado – o burguês – *corresponde* a um tipo particular de relações de produção – capitalistas –, na medida em que só *uma* estrutura jurídico-política *específica* torna possível a *reprodução* das relações de produção capitalistas. Essa é a verdadeira relação entre o Estado burguês e as relações de produção capitalistas: *só o Estado burguês torna possível a reprodução das relações de produção capitalistas*.

Isso porque as relações de produção capitalistas não são apenas relações de propriedade, mas sim, como mencionado, relações entre produtores diretos (não proprietários dos meios de produção) e o proprietários dos meios de produção (não trabalhador), em que o último extrai sobretrabalho do primeiro. A forma econômica específica em que o mais-trabalho não pago é extraído dos produtores diretos determina a relação de dominação e subordinação, advinda diretamente das próprias relações de produção, que, por sua vez, retroage sobre elas de modo determinante. Nisso se funda toda a estrutura da entidade comunitária econômica, nascida das próprias relações de produção, e, simultaneamente com isso, sua estrutura política peculiar. Em todos os casos, é na relação direta entre os proprietários das condições de produção e os produtores diretos – relação cuja forma eventual sempre corresponde naturalmente a determinada fase do desenvolvimento dos métodos de trabalho e, assim, a sua força produtiva social – que se encontra o segredo mais profundo, a base oculta de todo o arcabouço social e, conseqüentemente, também da forma política das relações de soberania e de dependência, isto é, da forma específica do Estado existente em cada caso.

É seguindo esse trajeto intelectual que a teoria do Estado, enquanto unidade do diverso, é base para elucidar as transformações no capitalismo contemporâneo e a relação com as políticas previdenciárias no Brasil.

2. A política de Estado neoliberal no capitalismo contemporâneo

No contexto da discussão acerca da teoria do Estado e das relações de classe, esta seção busca contextualizar a análise das políticas sociais implementadas na sociedade capitalista contemporânea.

Para tanto, considera-se importante examinar o que se entende por política estatal neoliberal. Haveria alguma particularidade a ser compreendida para investigar as políticas sociais?

Além da política do Estado neoliberal, esta seção também abordará algumas características centrais do capitalismo contemporâneo. Uma característica mais evidente e superficial desse período frente a momentos anteriores é o crescimento do volume de ativos financeiros (ações, debêntures, títulos públicos, derivativos), os quais se ampliaram significativamente em comparação com a capacidade produtiva das economias mundiais. Foi a partir de meados dos anos 1970 que esse processo se intensificou, inclusive caracterizando o que seria o processo neoliberal, com novas instituições financeiras e uma nova política do Estado. Algumas questões se colocam como, por exemplo, quais as características desse estágio do capitalismo, quais os interesses de classe que estão postos nesse processo? Ademais, será tratado sobre o processo de financeirização como um fenômeno de expansão dos mercados financeiros, em âmbito internacional, de forma heterogênea.

Inicialmente, é crucial reconhecer a distinção entre o conteúdo da política governamental implementada sob uma lógica neoliberal dos princípios doutrinários do liberalismo econômico.

As políticas neoliberais implementadas pelos Estados capitalistas atuais não podem coincidir com a doutrina do liberalismo econômico que, em geral, as inspira. Tais políticas não podem concretizar *incondicionalmente* os princípios econômicos liberais, já que elas não são implementadas num espaço vazio, destituído de qualquer historicidade, e sim em sociedades capitalistas históricas, nas quais a política estatal repercute, há décadas, a influência de outros princípios econômicos. Nessas condições históricas concretas, as políticas estatais inspiradas no liberalismo econômico têm necessariamente de: a) ser vazadas em termos gradualistas (é politicamente inviável uma radical “revolução liberal” dentro das sociedades capitalistas atuais); b) configurar-se como ação reformista afirmativa de *desmonte* da política estatal anterior (SAES, 2001, p.81-82).

O neoliberalismo, para este autor, não ficou restrito às políticas estatais. Então, podemos considerar como neoliberais o que contribui ao desmonte das políticas de incentivo à independência econômica nacional, de promoção de bem-estar social, de construir o pleno emprego e de mediar os conflitos socioeconômicos.

No que tange às políticas de Estado, Saes (2001) destaca três pontos principais:

- i.* Política de privatização das atividades estatais: um amplo processo de desestatização das empresas e da administração públicas;
- ii.* Política de desregulamentação: diminuição da atividade regulamentadora e disciplinadora do Estado no campo da economia, em geral, e das relações de trabalho, em particular e
- iii.* Política de abertura da economia ao capital internacional: eliminação incondicional das reservas de mercado e do protecionismo econômico.

As consequências dessas políticas decorrem de uma mudança no padrão de intervenção do Estado na economia e não simplesmente de sua retirada da economia, como frequentemente é atribuída a noção de “Estado mínimo”. Nesse novo padrão, Dardot e Laval (2016) apresentam o neoliberalismo como uma nova razão e dele destacam quatro elementos característicos, quais sejam:

- i.* O mercado não se apresenta como uma instituição natural, mas como uma realidade construída que requer a intervenção *ativa* do Estado;
- ii.* A essência do mercado não é a troca, mas a generalização da concorrência como norma geral das práticas econômicas. Nesse caso, caberia ao Estado a função de vigiar o quadro geral e zelar pelo mercado.
- iii.* O Estado, também submetido à concorrência, numa sociedade que impera o direito privado, garante essa norma jurídica, subjugando o direito público ao privado. Assim, compete ao Estado constituir o mercado e a si mesmo pela lógica de mercado ou de empresa.
- iv.* Diante do imperativo de universalização da concorrência, a governabilidade empresarial ultrapassa os limites da firma e se apresenta como a norma geral, lançando Estado e indivíduos em empreendedores. Logo, a empresa é promovida a modelo de subjetivação, em que cada indivíduo ou mesmo o Estado deve se gerir para fazer frutificar seu capital.

A nova dinâmica do capitalismo mundial, principalmente a partir dos anos 1980, exige uma mudança mais profunda, do que apenas a restauração das formas liberais tradicionais. Explico pelas palavras de Dardot e Laval (2016, p. 190),

Elas [as políticas neoliberais] têm como principal característica o fato de alterar radicalmente o modo de exercício do poder governamental, assim como as referências doutrinárias no contexto de uma mudança das regras de funcionamento do capitalismo. Revelam uma subordinação a certo tipo de racionalidade política e social articulada à globalização e à financeirização do capitalismo. Em uma palavra, só há “grande virada” mediante a implantação geral de uma nova lógica normativa, capaz de incorporar e reorientar duradouramente políticas e comportamentos numa nova direção.

Além do retorno do mercado nas políticas econômicas e sociais, o neoliberalismo também requer o estabelecimento de condições para que os mercados voltassem a funcionar melhor. E essas condições necessárias são estabelecidas por políticas de Estado, como redução dos impostos, diminuição do gasto público, privatizações das empresas estatais, restrição da proteção social, individualização dos riscos sociais (por exemplo, risco de doença, velhice, invalidez, desemprego), controle da base monetária para reduzir inflação, desregulamentação de mercado (particularmente o mercado de trabalho), estabelecimento de moeda forte e estável. Vê-se que o Estado não se apequena, mas se torna forte na tentativa de disciplinar o mercado. Assim, caberia ao governo a função de protetor ou guardião das regras jurídicas, monetárias, comportamentais.

A partir do final dos anos 1970, houve um enorme avanço das estratégias neoliberais, principalmente, com a eleição de Margareth Thatcher e Ronald Reagan. Mais do que uma simples retomada da ideologia do *laissez-faire*, ocorreu a reorganização de uma nova racionalidade. Neste sentido, é possível mencionar uma estratégia neoliberal embasada no “[...] conjunto de discursos, práticas, dispositivos de poder visando à instauração de novas condições políticas, a modificação das regras de funcionamento econômico e a alteração das relações sociais de modo a impor esses objetivos” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 191). E, ao contrário do que parece, essas medidas não buscam necessariamente ampliar a concorrência entre empresas, Estado e outros agentes de mercado, mas disciplinar o tal mercado, regulamentando a concorrência sob novas condições. De acordo com os autores, isso passa por estabelecer a concorrência como algo generalizado e inerente e não apenas como uma mudança no quadro econômico. E, para o avanço dessa estratégia, é preciso um conjunto de elementos como uma luta ideológica contra o Estado de bem-estar social.

Na perspectiva marxista de Fine (2014), é importante destacar que a financeirização não é apenas otimização, equilíbrio e eficiência, como tratam os teóricos liberais da economia. Há múltiplas determinações e, aqui, três merecem destaque:

1. Proliferação e expansão dos mercados financeiros em diferentes contextos, lugares, períodos, desde mercado de crédito imobiliário, passando por pensões a mercados futuros de crédito de carbono.
2. A multifacetada conexão da finança com o restante da economia e
3. O vínculo entre o desenvolvimento da finança e o desenvolvimento sistêmico da economia capitalista.

Nessa concepção, o autor parte da suposição que a economia capitalista está organizada em torno da acumulação de capital que envolve, por sua vez, produção, circulação e distribuição da mais-valia num todo de relações econômicas e sociais.

Para contribuir para a análise sobre o neoliberalismo e as relações deste com as classes sociais, recorremos a Duménil e Lévy (2010, p. 187). Em *A finança capitalista*, os autores apresentam a concepção de “finança” como a

[...] fração superior da classe capitalista e suas instituições financeiras, encarnações e agentes de seu poder (poderia ser dito “as frações superiores”, considerando evidentemente suas heterogeneidades) [...] A finança é um agente, ou, se preferir, um ator, tanto econômico como político, em ação na história do capitalismo. É um objeto social que reúne dois elementos: (1) uma fração da classe capitalista, (2) um conjunto de instituições (os bancos, e, incluídos no capitalismo moderno, o banco central e instituições não bancárias, nacionais ou internacionais, como o Fundo Monetário Internacional, os fundos etc.).

A finança⁸, a partir desse prisma, pode ser pensada a partir de uma fração da classe capitalista, ou melhor, segundo os autores, de frações superiores de classe e suas instituições. Esses elementos são importantes, pois o desenvolvimento do capitalismo nos exige separar os proprietários do capital (e suas frações, tais como industrial, monetário, financeiro, fictício) e seus gestores. Duménil e Lévy (2010, p. 188) destacam o que é e o que não é *finança*.

A finança não é um conjunto de instituições que domina o capitalismo contemporâneo fora das relações sociais: esta formulação omite a relação de classe; a finança não é uma classe, pois a referência à fração superior da classe capitalista basta para descrever a relação de classe que ela subentende. É no processo de sua própria constituição em classe para si que esta fração de classe se articula estruturalmente às instituições financeiras, ela se molda na finança, esta entidade que a constitui enquanto ator social. A natureza deste objeto está, com efeito, em conformidade com as estruturas que foram descritas a propósito da classe proletária, como classe protagonista da história, isto é, levando em conta suas bases econômicas e seus organismos de luta, como os sindicatos e os partidos.

Esta concepção de *finança* nos permite conciliar com as noções de classe social e Estado presentes em Poulantzas (2000). A fração superior capitalista não tem o total controle sobre as instituições financeiras nos diversos períodos históricos do capitalismo contemporâneo. Em momentos particulares, ela pode perder o controle, quando bancos são estatizados ou quando se permite maior autonomia do banco central. De qualquer maneira, se o poder das finanças é forte, poderíamos dizer que há uma certa hegemonia financeira. É importante mencionar que isso não significa que o capital financeiro se opõe aos demais capitais, principalmente, ao capital industrial.

[...] Fundamentalmente, não existe capital financeiro, de um lado, e o capital industrial ou comercial, isto é, não financeiro, de outro. O fato mais importante é justamente o contrário, a saber: que a fração superior da classe capitalista e suas instituições, a finança, possuem o conjunto da “grande” economia (doravante, transacional, financeira e não financeira) (DUMÉNIL; LÉVY, 2010, p. 189).

A forma financeira de capital, para garantir o processo de acumulação capitalista não precisa se opor ou anular as outras formas de capitais. Pelo contrário, para garantir a reprodução do capital, é a forma de acumulação que se altera. Essa interpretação também foi desenvolvida em Prado (2014). Para esse autor, supondo *o capital em geral*, temos um processo acumulativo insaciável, em que o compromisso é garantir o incessante movimento de ganho e a reprodução do valor, e não apenas do valor de uso. E, apesar da concorrência e da oposição entre as frações do capital – capital industrial, capital comercial e capital a juros –, não necessariamente essas formas particulares de capital são excludentes entre si e/ou disjuntivas. Assim, o próprio capital portador de juros, enquanto uma das formas funcionais do capital e constitutivo da totalidade do capital, além de exercer sua função na

⁸ A finança pode ser interpretada, no campo marxista, diversificadamente. Em Prado (2014), por exemplo, há uma contraposição à concepção de Chesnais (2005) sobre a possibilidade de o capital financeiro parasitar o capital industrial e, por consequência, gerar uma redução da dinâmica de crescimento econômico.

organização das relações capitalistas de dominação, garante o processo de reprodução social do capital.

Michel Husson (2010) lembra que a finança é a “árvore que esconde a floresta”. De acordo com o autor, a finança não se coloca como um obstáculo a um funcionamento do capital, mas exerce a função de desobstruir o funcionamento puro do capital, “[...] desembaraçado de toda uma série de regras e restrições que foram impostos a esse sistema ao longo das décadas” (Husson, 2010, p. 303). Trata-se, dessa maneira, de um funcionamento específico no processo histórico de acumulação com a hegemonia de novas frações burguesas que operam heterogeneamente, a depender da formação social.

Chesnais (2005, p. 36)⁹ aponta a especificidade do capitalismo contemporâneo, em que o “[...] capital portador de juros está localizado no centro das relações econômicas e sociais”. Esse capital, também designado pelo autor, como capital financeiro ou finança se organiza, principalmente, em grupos industriais transnacionais com o compromisso de organizar a produção de mercadorias e a dominação política e social do capital em relação aos assalariados. Acompanhadas dessas instituições, porém de forma menos visível e menos atentamente analisadas, estariam as instituições financeiras bancárias e não bancárias. E uma peculiaridade desse capital seria, nos termos de Chesnais (2005, p. 36): “Esse capital busca “fazer dinheiro” sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos de especulação bem-sucedida”. Nesta definição de finança, o destaque é dado ao capital e sua organização como algo que centraliza as relações econômicas e sociais. Dessa maneira, diferentemente de Duménil e Lévy (2010), é dada pouca ênfase na caracterização da finança com as relações de classe, mas enfatiza outros elementos a serem retomados posteriormente.

Nessa obra, Chesnais (2005) aponta que, para que a finança se expandisse, foram necessárias as políticas dos Estados de liberação dos movimentos de capitais a partir da desregulamentação e o desbloqueio do mercado financeiro e também da simplificação das normas que dirigiam os recursos não reinvestidos das empresas e das poupanças (rendas não consumidas) das famílias aos fundos. De acordo com o autor, esses recursos financeiros ficavam fora da produção de bens e serviços, ou seja, estão situados em posição de exterioridade à produção. Resgatando a análise sobre a autonomia da finança de Marx, no livro III d’O capital, e, considerando a acumulação financeira, então

[...] a classe dos capitalistas financeiros se opõe [aos capitalistas industriais] como uma categoria particular de capitalistas, o capital financeiro como uma espécie de capital autônomo e, enfim, o juro como a forma independente da mais-valia que corresponde a esse capital específico. (MARX, 2017, p. 425 *Apud* CHESNAIS, 2005, p.53).

⁹ Faz anos que François Chesnais se dedica à pesquisa sobre as características do capitalismo contemporâneo. Para entender a trajetória de pesquisa do autor, ver Marques; Nakatani (2009).

Em relação à expansão da finança, Chesnais (2005) aponta duas consequências principais, quais sejam: i) a força da centralização do capital financeiro nacionalmente e para além das fronteiras nacionais, isto é, enquanto um movimento transnacional, em decorrência dos amplos processos de fusões e aquisições e ii) a exteriorização da finança frente ao capital industrial, contando com participação dos grupos industriais que, a partir dos anos 1980, subordinaram os administradores-industriais aos ditames e às prioridades do poder do mercado bursátil.

Nessa discussão, é importante precisar os conceitos que Marx nos ensinou no capítulo XXIV do Livro III. Vale ponderar brevemente que o capital portador de juros é capaz de aparentemente gerar juros no processo de reprodução do capital.

No capital produtor de juros, a relação capitalista atinge a forma mais reificada, mais fetichista. Temos nessa forma $D - D'$, dinheiro que gera mais dinheiro, valor que se valoriza a si mesmo sem o processo intermediário que liga os dois extremos [...]

O capital aparece como fonte misteriosa, autogeradora do juro, aumentando a si mesmo. A *coisa* (dinheiro, mercadoria, valor) já é capital como simples coisa e o capital se revela coisa e nada mais; o resultado do processo de reprodução todo manifesta-se como propriedade inerente a uma coisa; depende do dono do dinheiro – a mercadoria em forma sempre permutável – gastá-lo como dinheiro ou emprestá-lo como capital. O capital produtor de juros é o fetiche autômato perfeito – o valor que se valoriza em si mesmo, dinheiro que gera dinheiro, e nessa forma desaparecem todas as marcas da origem. A relação social reduz-se a relação de uma coisa, o dinheiro, consigo mesma. Em vez da verdadeira transformação do dinheiro em capital, o que se mostra aí é uma forma vazia. Equiparado à força de trabalho, o valor-de-uso do dinheiro passa a ser criar valor, valor maior que o que nele mesmo se contém. O dinheiro como tal já é potencialmente **valor que se valoriza**, e como tal é emprestado – o que constitui a forma de venda dessa mercadoria peculiar. Torna-se assim propriedade do dinheiro gerar valor, proporcionar juros, do mesmo modo que dar peras é propriedade de uma pereira. E como tal coisa que dá juros, o prestamista vende seu dinheiro. E mais. Conforme vimos, **o capital que efetivamente funciona apresenta-se rendendo juros não como capital operante, mas como capital em si, capital-dinheiro** (MARX, 2008b, p. 519 - 520, grifos meus).

Esse é o capital vadio que fica na espreita à espera de aplicação sem se submeter ao processo de produção (no esquema marxista $D - D'$). Observando por outro ângulo, considerando que o capitalista possui o dinheiro, o indivíduo portador desse capital espera que esse dinheiro simplesmente lhe dê juros, sem questionar de onde subtrai esses juros, o capitalista, caso lhe seja possível, visa obter dinheiro sem passar pelas agruras da produção, como argumenta Marx em *O Capital*. Essa capital é muito diferente do capital de empréstimo, cujo papel era antecipar recursos financeiros para colocar o processo de produção em movimento e as metamorfoses do capital. Esse adiantamento, por sua vez, seria remunerado ou pago pela apropriação da mais-valia na forma de juros. Ou seja, esse capital de empréstimo é importante para mobilizar o processo do capital, na forma de crédito e adiantamentos que financiam os investimentos produtivos. Uma das diferenças em

relação ao capital portador de juros é que esse já não precisa passar pelo processo produtivo, metamorfoseando o capital.

A dimensão desse capital portador de juros toma outra proporção, quando, apesar de ser um componente intrínseco, necessário e legítimo do processo de acumulação do capital, já não é dinheiro-mercadoria que adianta e mobiliza recursos para a reprodução ampliada do capital industrial, mas se coloca como capital fictício. O caráter fictício seria dado pela apropriação de juros no processo de circulação, sem necessariamente passar pelo processo de produção, assim seria o capital que se apropria de rendimentos futuros possíveis, descolado e independentemente do que ocorre no processo produtivo¹⁰. Resta-nos analisar como esse processo se dá concretamente e quais as relações sociais que se alteram.

Há, nesse processo, um problema, pois enquanto o capitalista rentista busca a valorização do capital ou simplesmente o lucro, ele não compreende que o juro é apenas

[...] parte do lucro, da mais-valia que o capitalista ativo extorque do trabalhador, o juro se revela agora, ao contrário, o fruto genuíno do capital, o elemento original, e o lucro, reduzido à forma de lucro de empresário, mero acessório, aditivo que se acrescenta ao processo de reprodução (MARX, 2008b, p. 520).

Esse capitalista, na atual dominância da finança, pode procurar a valorização do capital na esfera financeira, sem ter a necessidade de “sujar” as mãos com a produção, mas utilizando-se da esfera produtiva numa relação simbiótica com a extração de mais-valia na esfera real. Aparentemente, esse processo se apresenta como uma forma muito simples de extração do lucro, algo como “natural” do próprio capital a inerência de gerar juro, não precedendo a relação social entre trabalhador e capitalista. No entanto, a forma mais fetichizada de capital, qual seja o capital portador de juros, encontrou seu *locus* de valorização fora da economia real. Isso significa que o juro, enquanto parte do lucro, aparece misteriosamente e sem limites, desafiando qualquer imaginação.

Michel Husson (2012) nos atenta para o conceito básico de que o capitalismo redefine periodicamente um modo específico de funcionamento, carregado de um conjunto de contradições internas ou endógenas com as quais é constantemente confrontado, mas que "gerencia" de maneiras diferentes, em cada país, guardando as especificidades das formações sociais. A ideia essencial é que o capitalismo é um processo histórico, cujos mecanismos profundos são imutáveis, mas seu modo de operação difere de um período para outro e de um país para outro.

No processo de reprodução ampliada do capital, na transmutação do capital-dinheiro em capital-mercadoria (D – M – D'), a mais-valia é apropriada no processo produtivo, passando pela economia real, pela produção e circulação de mercadorias. O adiantamento de crédito é materializado

¹⁰ Há um conjunto de interpretações, no campo marxista, sobre a possibilidade de a finança parasitar a atividade produtiva. Aqui o objetivo é analisar o processo de expansão e mundialização da finança. Para mais, ver Andrade e Marques (2017).

na forma de capital de empréstimo (por exemplo: lançamento de ações, lucros retidos). Esse adiantamento de crédito pode ser interpretado como uma forma de apropriação do lucro futuro ou ainda direito de apropriação sobre rendas futuras. Daí se manifesta o caráter fictício desses capitais que não estão calcados na segurança, mas na fragilidade das relações de reprodução social. Apesar disso, é evidente a importância do papel do crédito no desenvolvimento do processo do capital. O desenvolvimento do sistema de crédito (e mecanismo financeiros), não é, conforme a análise de Marx, um mero inchaço ou desvio absurdo da acumulação de capital. Esse sistema assume um conjunto de funções necessárias à reprodução do modo de produção capitalista, enquanto movimento que expressa uma socialização antagônica e não controlada historicamente (DUMÉNIL; LÉVY, 2010).

Prado (2014) teceu considerações críticas a Chesnais (2005, 2010) sobre a interpretação do fenômeno financeirização. Tomando o capital *em geral*, o autor compreende que, na financeirização, há uma mudança global no modo de competição dos capitais, como fruto do progresso histórico e não uma mudança na relação de *poder* entre o capital financeiro e o capital industrial. Assim, o capital financeiro não pode ser considerado como o mero opositor do capital industrial e do capital comercial; pelo contrário, ele contribui para a contínua valorização do capital num processo competitivo e de disputa pela lucratividade. É bem verdade que a finança se expande com a desregulamentação financeira, Prado (2014, p. 28) complementa “A financeirização se afigura como institucionalidade relativamente necessária, que surge em virtude da própria lógica de reprodução do sistema, conforme este progride historicamente.” Apesar disso, a expansão da finança e sua prosperidade não podem ser inteiramente explicadas pela desregulamentação.

O fato é que enquanto, nos anos dourados do capitalismo, fora possível um “compromisso keynesiano”, entendido como o apoio de certas classes ou frações das classes dominantes nesse processo dirigido pelos Estados; no período posterior a liberalização dos movimentos de capitais e na desregulamentação e no desbloqueio dos seus sistemas financeiros. Operacionalmente, isso se traduziu em favorecer e facilitar o deslocamento dos lucros não reinvestidos das empresas e das poupanças das famílias para fundos ou instituições financeiras não bancárias como fundos de pensão, fundos mútuos, seguradoras, entre outras. O processo de centralização do capital na forma financeira se desenvolveu em períodos e intensidades distintos, quando observamos o globo. (HOBSBAWM, 1995; CHESNAIS, 2005; DUMÉNIL; LÉVY, 2010).

É da própria lógica da centralização financeira que os recursos depositados nos investidores institucionais não sejam apenas dinheiro como forma de manter um patrimônio, mas esse dinheiro é transmutado em capital e, Chesnais (2005, p. 51) destaca que

Essa mutação coloca os fundos de pensão na primeira linha das instituições financeiras não bancárias, sendo sua função fazer frutificar esse capital maximizando o rendimento, assegurando-lhe um elevado grau de liquidez. Produz-se uma mudança na natureza econômica da poupança, cuja abrangência social e cujas

implicações políticas não podem ser escamoteadas. Os assalariados aposentados deixam de ser “poupadores” e tornam-se, sem que tenham clara consciência disso, partes interessadas das instituições cujo funcionamento repousa na centralização de rendimentos fundados na exploração dos assalariados ativos, tanto nos países onde se criaram os sistemas de pensão por capitalização quanto naqueles onde se realizam as aplicações e as especulações. Os planos de poupança salarial fazem de seus beneficiários indivíduos fragmentados, cuja personalidade social está cindida: de um lado, a de assalariados e, de outro, de membros auxiliares das camadas rentistas da burguesia. Ambivalência de que as oligarquias financeiras e políticas dos países capitalistas avançados estão plenamente conscientes e que buscam explorar ao máximo.

A emergência dos fundos de pensão e também das outras instituições financeiras alteraram profundamente as relações sociais e políticas, pois, além de os tornar poderosos atores financeiros, uma vez que contavam com as políticas do Estado, modificou a relação do trabalhador assalariado com a responsabilidade social, antes sustentada, em parte pelo Estado, com as políticas sociais. Esse fenômeno de transferir a responsabilidade social ao indivíduo não foi homogêneo no mundo. Nos Estados Unidos, a política neoliberal de privatizações de empresas e pensões, de desregulamentação do mercado de trabalho, de liberalização comercial e financeira afetou o que restava da estrutura do *New Deal* e das políticas do imediato pós-Segunda Guerra Mundial.

No quadro da mundialização financeira, em que grupos econômicos deslocaram a produção e a (sub)contração de força de trabalho em âmbito internacional – *global production networks* –, além da finança ser uma das mais potentes forças motrizes do capitalismo, o capital portador de juros, guardadas as ponderações e as particularidades em cada formação social, de maneira a continuar o processo de acumulação, contou com ajustes ou reformas importantes. Nos Estados Unidos, a acumulação financeira foi possível, em parte, pela expansão das privatizações dos serviços públicos, e dos sistemas de previdência. Já nos países da Europa, esse processo se deu sobre os assalariados com deslocamento das plantas fabris, mas também com as privatizações das empresas de serviço público, dos sistemas de previdência e de saúde.

Guardando a devida proporção e particularidade, mas que não deixa de chamar a atenção é para outra imposição do capital financeiro, segundo Chesnais (2005, p. 62),

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

A tirania e a insaciabilidade da finança se encontram com as reformas promovidas pelos Estados. Sob diversos argumentos, desde necessidade fiscal dos Estados à melhor eficiência dos

gestores privados, os Estados são pressionados a alterar suas políticas de proteção social, garantindo, assim, os interesses da fração de classe dominante, qual seja, aquela vinculada ao capital portador de juros.

3. As reformas da previdência no Brasil entre a CF88 e 2019: os interesses de classe na privatização do sistema

Desde meados dos anos 1970, um conjunto de forças sociais mobilizadas (novo sindicalismo, novos movimentos sociais, mas também parte a oposição burguesa) buscou disputar os rumos do processo de transição da ditadura, momento em que uma agenda reformista começou a se delinear. Parte expressiva dessas forças sociais se organizaram em torno de um projeto de reivindicação de direitos, os quais foram consubstanciados no compromisso instável e mínimo entre classes e frações de classes na redemocratização.

Esse compromisso instável garantiu, no texto constitucional, a ratificação de interesses materiais e a atenção para demandas das classes dominadas, mesmo que contrários ao interesse econômico a curto prazo das classes dominantes. O resultado foi um texto normativo que acabou sendo interpretado, por boa parte de participantes desse processo e de alguns movimentos, como de profundos avanços e conquistas sociais.

Essa leitura não é um equívoco, caso se compare o resultado da Constituição Federal de 1988 às práticas políticas da ditadura e às Constituições anteriores. A ampliação da política de proteção social é evidente, bem como os avanços institucionais no sentido da configuração de um efetivo sistema de seguridade social, o qual, como consta no próprio artigo 194 (Título VIII, cap. II, seção I), se organizava como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência” (Brasil, 1988, p. 33).

Dentre esses avanços mais evidentes, destaca-se a concepção do sistema em seu conjunto e a proteção social como um direito de cidadania a todos os cidadãos. Segundo Fleury e Alves (2004, p. 985), “a opção por integrar o conjunto dos direitos sociais de cidadania implicava tratar os direitos previdenciários como parte da cidadania e não apenas como parte da condição de trabalhador, o que era uma ruptura com o modelo de seguro social anterior”.

Vale lembrar que o Estado burguês, de maneira a manter a coesão social, permite a participação da classe dominada, porém, ao mesmo tempo a desorganiza, garantindo a manutenção da ordem burguesa e a sua dominação política. Evidentemente que isso nem sempre significa o veto da participação popular. Trata-se de um movimento contraditório em que o Estado permite o avanço da ampliação da participação popular e concomitantemente mantém a reprodução da ordem social e

das relações de dominação de classe, o que não significa que o Estado seja meramente um instrumento de controle da classe dominante.

No capítulo sobre a Seguridade Social, a Constituição Federal de 1988 organizou a “questão social” como direitos de cidadania, promovendo o acesso a bens e serviços sociais independentemente de contribuição individual, com exceção feita à Previdência Social. Conforme essa concepção, o Estado deveria garantir o acesso universal e integral dos direitos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social, com financiamento de toda a sociedade.

Se o texto constitucional de 1988 representou avanços em termos de ampliação dos direitos sociais, parte expressiva de sua concretização, via processo de regulamentação e política de Estado, ocorreu posteriormente, em condições econômicas e sociais novas, ou cujas tendências já postas anteriormente se tornaram mais visíveis.

Após a promulgação da Constituição, diversas propostas de reforma da previdência foram discutidas, porém efetivamente a primeira grande reforma ocorreu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1998.

Na reforma de FHC, a eliminação do critério de acesso por tempo de serviço¹¹ foi substituída pelo tempo de contribuição¹² e esse foi somado ao critério idade, com a introdução do fator previdenciário. Em novembro de 1999, a regulamentação do fator previdenciário¹³ estabeleceu uma nova regra de cálculo do valor do benefício, em que o critério idade foi incorporado, uma vez que na regra de cálculo havia a expectativa de sobrevida do segurado. A consequência dessa medida foi a postergação dos pedidos de aposentadoria e com o valor menor do benefício, já que o fator reduz o benefício com a maior expectativa de sobrevida da população. Isso quando o trabalhador apresenta capacidade laboral; quando não, ele apenas terá uma redução do seu benefício de aposentadoria. Para o governo, o efeito foi uma redução da despesa previdenciária, o que, de certa forma, atingia o esperado, o ajuste atuarial das contas da previdência¹⁴. Segundo relatório da ANFIP (2006), dados do IPEA apontam que, entre 1995 e 1998 (pré-fator) e entre 1999 e 2004 (pós-fator), a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição das mulheres era de 49,7 e passou para 52,2; já para os homens, de 54,3 para 56,9 anos.

Além disso, exceto algumas categorias específicas como a dos militares, o RPPS foi incorporado às contas do RGPS e os critérios de acesso do primeiro regime foram se equiparando aos critérios do segundo. Foi nessa contrarreforma que houve a eliminação da aposentadoria especial para

¹¹ Integral e proporcional, trinta e cinco anos e trinta anos de tempo de serviço para homens e mulheres, respectivamente, conforme disposto na CF88.

¹² Essa medida prejudicou principalmente os trabalhadores que apresentavam dificuldade em provar que houve contribuição, pois antes o vínculo empregatício já era uma parte do comprovante.

¹³ A partir da lei 9.876/1999.

¹⁴ Ministério da Previdência apresenta dados apenas da previdência, de forma isolada da Seguridade, assim não incorpora na receita os repasses da União e considera todas as despesas do RGPS e RPPS.

professores do ensino superior. A partir disso, ficou estabelecido o gradual desmonte da Previdência Social brasileira que foi exacerbado com a introdução do fator previdenciário, uma das medidas mais violentas contra os trabalhadores.

No início do governo Lula, em 2003, foi aprovada a segunda reforma da previdência, que se concentrou em mudanças no RPPS, tais como: a) limitação do provento dos servidores da União, dos estados e dos municípios do valor não superior aos dos ministros do Supremo Tribunal Federal; b) introdução da contribuição dos inativos e pensionistas, além dos servidores ativos, de forma a assegurar um regime de previdência de caráter contributivo e solidário; c) estabelecimento de teto do benefício para os ingressantes no setor público igual ao do RGPS; d) o cálculo do benefício passa a ser feito pela média das contribuições para os servidores que não cumpriram ainda os requisitos da aposentadoria integral; e) introdução de idade mínima de aposentadoria (53 anos para homem e 48 anos para mulher); f) introdução da previdência complementar facultativa via fundos de pensão a todos os servidores públicos na modalidade de contribuição definitiva.

O passo seguinte foi a regulamentação dos fundos de pensão, que ocorreu em 2012. Foram criados dois fundos, um para os servidores do poder executivo e outro para os do poder judiciário, pois os do poder legislativo e do Tribunal de Contas da União aderiram ao fundo de pensão do poder executivo¹⁵. Ao final de 2003, houve a aprovação da prorrogação das Desvinculações de Recursos da União¹⁶, que retira do financiamento da SS, 20% das receitas tributárias.

A reforma do governo Lula caracterizou-se por aprovar os itens que não haviam passado no governo anterior, isto é, medidas que modificaram o RPPS. Dois principais pontos serão lembrados: o fim da integralidade do benefício do inativo¹⁷ e a sua contribuição.

Durante o governo Dilma, apesar das políticas de contenção fiscal, no campo social, houve a renovação da política de valorização do salário mínimo¹⁸ por mais quatro anos e a regra 85/95 foi aprovada como alternativa ao fator previdenciário.

No campo previdenciário, a regra 85/95, aprovada e transformada em lei em novembro de 2015, permitiu a aposentadoria integral (100% do benefício), considerando a soma da idade mais o tempo de contribuição. No caso das mulheres, essa soma deve dar 85 anos e, no caso dos homens, 95

¹⁵ Em 2012, foi criada a Funpresp – Fundo de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – do executivo, porém a adesão à previdência complementar foi baixa e aquém do esperado. No final de 2018, a instituição acumulou um volume de ativos de 0,02% do PIB.

¹⁶ Criado em 1994 como Fundo Social de Emergência (FSE), em 1997, passou a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, a partir de 2000, Desvinculações de Recursos da União (DRU). Em 2016, a alíquota da desvinculação aumentou para 30%.

¹⁷ Podemos dizer que sua eliminação implicou na quebra do “contrato” entre o Estado e os servidores que era vigente anteriormente, no qual se garantia uma aposentadoria equivalente ao da renda do período de atividade.

¹⁸ A política de valorização do salário mínimo, desde os governos Lula, foi importante para elevar o valor dos benefícios previdenciários.

anos¹⁹, dado que o tempo mínimo de contribuição deveria ser 30 e 35 anos para mulheres e homens, respectivamente²⁰.

A despeito das melhores condições de acesso à aposentadoria, na questão fiscal, a partir de 2012, a política de desoneração sobre a folha de pagamentos representou uma queda da arrecadação, principalmente, para o financiamento da SS²¹, o que prejudicou as contas da SS. Caso as determinações constitucionais fossem obedecidas e não fosse considerada a DRU, os recursos da seguridade seriam, em 2016, de R\$ 718,9 bilhões, e a despesa, de R\$ 775,9 bilhões, levando, portanto, a um saldo negativo de R\$ 56,9 bilhões. De acordo com o Tesouro Nacional (2017), a renúncia fiscal sobre o orçamento da Previdência Social foi de R\$ 57,7 bilhões, em 2016. Isto significa que, em parte, esse déficit pode ser justificado pela ampla queda de receita, fruto da política de desoneração sobre a folha de pagamento. As políticas de desvinculação dos recursos da SS e de renúncia fiscal, considerando a finalidade de manutenção da política fiscal de superávit primário, constituem a apropriação do fundo público brasileiro, representando mais um passo rumo à privatização do sistema de proteção social.

No final de 2016, após golpe de Estado, o governo Temer encaminhou ao Congresso uma proposta de reforma da previdência. Porém, devido à falta de apoio político, a proposta não foi sequer votada pela Câmara dos Deputados.

A reforma mais recente, aprovada em novembro de 2019, instituiu idade mínima para os trabalhadores em geral - 62 anos para mulheres e de 65 para homens; reduziu benefícios como pensão por morte e outros; aumentou o tempo de contribuição para a maioria dos segurados; reduziu a alíquota da contribuição para os trabalhadores de menor renda e aumentou para até 22% a dos servidores no RPPS da União; abriu caminho para a reforma da previdência de servidores dos estados, Distrito Federal e municípios; alterou a fórmula de cálculo do benefício previdenciário. Este último ponto representa um dos maiores retrocessos, pois, ao atingir o tempo mínimo de contribuição (20 anos, se for trabalhador, e 15, se for trabalhadora), os trabalhadores do regime geral terão direito a 60% do valor do benefício integral, com o percentual subindo 2 pontos para cada ano adicional de contribuição e não mais 100% da média dos 80% dos maiores salários de contribuição. Para ter direito a 100% da média dos salários, a mulher terá de contribuir por 35 anos, e o homem, por 40 anos.

Como forma de enfrentar a situação fiscal da Previdência Social, havia na proposta de reforma uma atenção maior à cobrança da dívida ativa previdenciária. Porém, de acordo com os dados

¹⁹ Esta regra considera o processo de envelhecimento populacional, assim como explicita a idade mínima como critério de acesso. Assim, a partir de 2019, a cada dois anos, haverá o adicional de um ano para a regra. Em 2019, a regra se tornou 86/96. Essa nova regra permitiu um ganho de renda aos trabalhadores, principalmente para aqueles que começam a trabalhar cedo.

²⁰ No caso dos professores da educação infantil e do ensino fundamental e médio, houve uma redução de cinco anos.

²¹ Com a queda da atividade econômica, a ampliação da taxa de desemprego e a política de desoneração sobre a folha de pagamento, a partir de 2016, as contas da SS estão dando negativo, dando suporte às pressões por mais reformas na SS.

atualizados da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, em 2019, o estoque dos débitos estava na casa dos R\$543,1 bilhões, o que arcaria com mais de 35 milhões de beneficiários por quase um ano (ROMERO, 2020).

Um dos pontos mais arriscados para a SS estava na proposta de instituir a previdência privada pelo regime de capitalização por lei complementar como obrigatória e não mais complementar. O agravante para o caso brasileiro é que o grau de cobertura da previdência complementar é baixo. Além de internacionalmente, a experiência desses regimes privados não tem demonstrado resultados sociais garantidores de melhores condições de bem-estar²².

A “Nova Previdência” do governo Jair Bolsonaro estimula a expansão dos fundos privados de capitalização, na medida em que propõe mais tempo de contribuições, aumenta a idade mínima e reduz o valor médio do benefício. Assim, acaba por transferir os recursos da previdência social para os fundos privados financeirizado e desproteger os trabalhadores, seja por não estimular a retomada da atividade econômica e os empregos, ou mesmo por alimentar a acumulação fictícia de recursos.

Nestes trinta e três anos após a CF88, houve concretamente quatro grandes contrarreformas da previdência social e o sentido de todas, exceto pela regra 85/95, foram políticas de negação dos direitos conquistados no embate pela redemocratização, promovendo, assim, a expansão do capital privado na proteção social. A política de Estado neoliberal no Brasil vem promovendo a hegemonia dos interesses da classe dominante, desprotegendo os trabalhadores e deixando-os à deriva do capitalismo predatório. Apesar dessas mudanças, é importante lembrar que não houve uma privatização da previdência social no Brasil.

Considerações finais

Este artigo buscou oferecer uma reflexão sobre as reformas previdenciárias no capitalismo brasileiro contemporâneo. Após meados dos anos 1990, os sentidos das reformas neoliberais consistiram na retirada de direitos sociais conquistados durante o período da redemocratização e consolidados na CF88. No processo de aprofundamento da financeirização do sistema capitalista no Brasil, essas reformas constituíram um amplo processo de desmonte do sistema de SS, fragilizando e interrompendo a construção da proteção social.

Especialmente a partir de meados dos anos 1970, a dinâmica da acumulação capitalista internacional, na maior parte dos países centrais, foi caracterizada pelo avanço da financeirização. Este processo ocorreu com a proliferação e a expansão dos mercados financeiros em diferentes contextos, lugares e períodos, alterando a forma de acumulação. Ao incorporar a análise de classes sociais, podemos considerar a finança como a fração superior da classe capitalista e suas instituições.

²² Para detalhes, ver OIT (2018).

Assim, a finança não é meramente um conjunto de instituições que predominam no capitalismo fora das relações sociais. Considerando que o poder da finança é forte, isso nos permite dizer que há uma certa hegemonia financeira.

É nesse quadro que buscamos compreender a política de Estado e sua relação de classe. A partir da leitura de Nicos Poulantzas, concebemos o Estado como aquele que organiza os interesses gerais da burguesia. Em geral priorizando os interesses específicos de uma fração frente às demais frações de classe, e desorganizando politicamente as classes dominadas. As políticas de Estado neoliberais se concentraram na redução do gasto público, nas privatizações de empresas estatais e também na eliminação de direitos sociais, garantidos pelo Estado.

Referências

ANDRADE, Patrick. MARQUES, Rosa Maria. O capital como “antivalor”: considerações sobre a mercadoria-capital e o fetiche-perfeito. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 46, jan-abr, 2017.

ANFIP. *Análise da Seguridade Social em 2005*. Brasília: ANFIP, 2006

BARROW, Clyde W. The Miliband-Poulantzas Debate: An Intellectual History. In: ARONOWITZ, Stanley; BRATSKIS, Peter (ed.). *Paradigm Lost: State Theory Reconsidered*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.

BONNET, Alberto; PIVA, Adrián. (orgs. e eds.). *Estado y Capital: el debate alemán sobre la derivación del Estado*. Buenos Aires: Herramienta, 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf. Acesso em: 03 jan. 2021.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: _____ (org.) *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.

CLARKE, Simon. The State Debate. In: CLARKE, Simon (ed.). *The State Debate*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, 1991, p. 1–69.

CODATO, Adriano. Poulantzas, o Estado e a Revolução. *Crítica Marxista*, n.27, p.65-85, 2008.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DUMÉNIL, Gérard e LÉVY, Dominique. A finança capitalista: relações de produção e relações de classe. In: BRUNHOFF, S; et al. *A finança capitalista*. São Paulo, Alameda, 2010.

FINE, Ben. Financialization from a marxist perspective. *International journal of political economy*, vol.42, nº 4, p. 47 – 66, 2014.

FLEURY, Sonia; ALVES, Rosângela. Reforma previdenciária no Brasil em três momentos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 38, p. 979 – 1022, nov./dez., 2012.

HOBSBAWM, Eric John Ernest. *Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUSSON, Michel. Le néolibéralisme, stade suprême ? *Actuel Marx*, n. 51 (Néolibéralisme : rebond/rechute). 2012. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-actuel-marx-2012-1-page-86.htm>. Acesso em: 17 jan. 2021.

- LENIN, Vladimir Ilitch. *O Estado e a Revolução: a doutrina do marxismo sobre o Estado e as tarefas do proletariado na Revolução*. São Paulo: Boitempo, 2017.
- MARQUES, Rosa Maria; NAKATANI, Paulo. A finança capitalista: a contribuição de François Chesnais para a compreensão do capitalismo contemporâneo. *Revista Economia Ensaios*, Uberlândia, v. 24, n. 1, 2009.
- MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. Tradução e Introdução de Florestan Fernandes. 2ª edição. São Paulo: Expressão Popular, 2008a.
- MARX, Karl. O capital: crítica da economia política. Livro terceiro: processo global de produção capitalista, volume V. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008b.
- MARX, Karl. *O 18 de brumário de Luís Bonaparte*. Tradução Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011. Coleção Marx-Engels.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845 - 1846)*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*. Tradução de Álvaro Pina e Ivana Jinkings. 1ª edição revista. São Paulo: Boitempo, 2010. Coleção Marx-Engels.
- OIT. *Reversing pension privatizations: rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. Genebra, 2018.
- PERISSINOTO, Renato. Marx e a teoria contemporânea do Estado. In: CODATO, Adriano; PERISSINOTO, Renato. *Marxismo como ciência social*. Curitiba: editora UFPR, 2011. Série pesquisa, n. 191.
- POULANTZAS, Nicos. *Poder políticos e classes sociais*. Tradução de Francisco Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- POULANTZAS, Nicos. *As classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978a.
- POULANTZAS, Nicos. *Fascismo e ditadura*. São Paulo: Martins Fontes, 1978b.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Tradução de Rita Lima. São Paulo: Paz e Terra, 2000. Coleção Biblioteca de Ciências Sociais, vol. nº 19.
- PRADO, Eleutério F. S. Exame crítico da teoria da financeirização. *Crítica marxista*, Campinas, n. 39, p.13-34, 2014.
- ROMERO, V.A. Um ano de “Nova Previdência”, mas nem tanto! 2020. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/artigos/90081-um-ano-de-nova-previdencia-mas-nem-tanto>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- SAES, Décio. *Estado e democracia: ensaios teóricos*. Campinas: Unicamp (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas), 1998.
- SAES, Décio. *República do capital: capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo: Boitempo editorial, 2001.
- TESOURO NACIONAL. *Aspectos Fiscais da Seguridade Social no Brasil*. Brasília, 2017.
- UGINO, Camila Kimie. Bloco no poder e previdência social no Brasil: entre a “constituição cidadã” e a dominação política de classe desde a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. 2019. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.