

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**QUESTÃO AGRÁRIA, SOLUÇÃO CONSERVADORA E
AS ORIGENS SOCIAIS DO DÉFICIT NA
PREVIDÊNCIA RURAL**

EVANDRO RAMOS DA SILVA

matrícula n°: 112020685

ORIENTADORA: Prof^ª Esther Dweck

JANEIRO 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**QUESTÃO AGRÁRIA, SOLUÇÃO CONSERVADORA E
AS ORIGENS SOCIAIS DO DÉFICIT NA
PREVIDÊNCIA RURAL**

EVANDRO RAMOS DA SILVA

matrícula n°:

ORIENTADORA: Profª Esther Dweck

JANEIRO 2019

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor

Meus mais sinceros agradecimentos a minha orientadora.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo investigar as causas históricas e socioeconômicas do atual déficit no Regime Rural da Previdência Social. Se por um lado o agronegócio tem assumido papel de destaque no cenário político e econômico nacional, por outro, o sistema de proteção aos trabalhadores rurais vem se deteriorando, sendo que hoje se apresenta como principal fonte de desequilíbrio e insustentabilidade da previdência social brasileira. Enquanto alguns autores elegem a generosidade e demografia como causas mais relevantes dos déficits previdenciários, enfatizando o processo de envelhecimento da população, outra corrente destaca os desvios legais, políticos e ideológicos na administração das contribuições sociais, de onde se origina o financiamento da previdência social brasileira, estabelecidas na Constituição Federal de 1988. Este trabalho identifica, sem negar o alcance das causas anteriormente apontadas, contudo, que as soluções conservadoras para a questão agrária, qual seja a industrialização induzida pelo Estado como contrapartida para a manutenção da concentração fundiária, mascaram e anestesiam um conflito natural dos processos de modernização econômica, o qual se revela de forma devastadora, no caso brasileiro, nos resultados da Previdência Social e também na estabilidade política, social e econômica de nosso país.

“The pension system of the 1890s was neither a pure pay as you go pension scheme nor a fully-funded pension scheme (Scheubel 2013). While the system was based on current contributions financing current pensions, it was also supposed to accumulate a capital stock. The set-up contained considerably more funded than pay-as-you-go elements. This set-up changed when the law was revised in 1899, coming into effect in 1900. The pension system became a fully-fledged pay as you go system.” (idem)

“In the UK, William Beveridge’s Full Employment in a Free Society was published in 1944 and in the same year the government also committed itself to the maintenance of a ‘high and stable level of employment’ in a White Paper on Employment Policy. In the USA, the Employment Act of 1946 dedicated the Federal Government to the pursuit of ‘maximum employment, production and purchasing power’” (p. 15)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I – ACESSO À TERRA E PROTEÇÃO SOCIAL	17
I.1 – Conflito rural e questão agrária: saídas históricas	17
I.2 – Os modernos sistemas de proteção social	20
I.2.1 – A modernização conservadora de Bismarck e o seguro social	20
I.2.2 – A Crise de 1929 e o Estado Social	23
I.2.3 – O Plano Beveridge e a Seguridade Social	25
Capítulo II – O CASO BRASILEIRO	27
II.1 – Parte 1 – As bases	27
II.1.1 – A escravidão na formação social brasileira	27
II.1.2 – Os (primeiros) sistemas de proteção	30
Parte 2 – A prática	32
II.2.1 – A modernização conservadora de Vargas	32
II.2.2 – Constituição Federal de 1988: entre a proteção e o abandono	37
II.2.3 – A carta ao povo e a nova modernização conservadora	41
CAPÍTULO III – ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS ATUAIS	44
III.1 – As implicações da cidadania limitada	44
CONCLUSÃO	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51

INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho é a discussão atual sobre a suposta insustentabilidade do sistema de previdência social brasileiro, a qual, desde os últimos anos, tem ocupado o centro das questões políticas, sociais e econômicas do país. A problemática é ventilada, sobretudo, devido aos crescentes resultados deficitários e aos alertas oficiais de insolvência em um futuro próximo, caso não haja restrição no acesso aos benefícios. Segundo dados oficiais, em 2014, último ano antes da crise que sacudiu a economia brasileira, o Regime Geral da Previdência Social apresentou uma diferença entre arrecadação e despesa de R\$ 68,9 bilhões (valores a preços de dezembro de 2016). No entanto, após a crise, essa diferença havia atingido XXX bilhões.

Dentre as perspectivas sobre o assunto, observamos que autores mais alinhados à economia *mainstream*¹, como Tafner (2012) e Giambiagi *et al* (2018), acreditam que a causa principal dos resultados negativos é a generosidade do sistema, principalmente em relação aos segurados rurais e ao sistema de pensões, aliado ao envelhecimento da população, que seria fruto do amadurecimento do processo histórico de transição demográfica. Em Giambiagi *et al* (2018), o aumento das despesas e a estrutura etária confluem para a explicação da problemática:

“O debate brasileiro sobre o tema da Previdência Social tem se intensificado nos últimos 20 anos, em função da combinação de dois fenômenos interligados. O primeiro foi o aumento da despesa previdenciária ao longo do tempo. E o segundo, a intensificação do processo de envelhecimento demográfico da população, por sua vez uma das causas – mas longe de ser a única – do primeiro fenômeno” (GIAMBIAGI *et al*, 2018: 3)

Para Tafner e Giambiagi (2007), o assunto deveria ser encarado não como uma questão do governo em exercício, mas como de interesse de Estado, devendo, portanto, ser alvo de ampla negociação política, em prol de um acordo entre governo e oposição que possa permitir as alterações necessárias no sistema. O pacto seria responsável, para angariar apoio social em torno de temas de interesse nacional, uma vez que:

“..dado que muitos desses pontos podem afetar interesses de certos grupos sociais, alguns dos quais com relativo poder de expressão e mobilização” (TAFNER e GIAMBIAGI, 2007: 7-8)”

Ora, apesar de elegerem o debate sobre a Previdência Social como uma questão típica de Estado, Tafner e Giambiagi (2007), atentam justamente para importância da composição

¹ Como *mainstream* entende-se o paradigma do pensamento econômico mundial, ou seja, o método de pesquisa com maior (incentivo ao) uso campo das ciências econômicas.

política para a implementação das reformas restritivas. O orçamento da União é o principal alvo destes autores, cujo alinhamento ideológico privilegia a dominância financeira e atentam contra os gastos sociais do governo.

Em sua mais recente proposta de reforma, Giambiagi *et al* (2018), elenca 3 motivos que levaram ao atual estado de descontrole financeiro dos gastos sociais do governo. O primeiro fator seria o **baixo crescimento** dos últimos 25 anos, sendo destacado que as políticas de crescimento podem não ser a solução imediata, visto que a população idosa terá maior participação na demografia do país nos próximos anos. O segundo fator que traz a Previdência Social para o centro do debate político e econômico, segundo os autores, é a política de valorização do salário mínimo, que acumula alta de mais de 150% desde 1994, e abrange dois terços dos benefícios. Por fim, a generosidade na **concessão de benefícios de aposentadoria e pensão** constitui a terceira razão para o descontrole dos gastos sociais.

A fundamentação da generosidade do sistema previdenciário brasileiro seria decorrente, por sua vez, de quatro fatores: a) a inexistência de idade mínima para aposentadoria; b) a diferença de 5 anos em favor das mulheres na concessão de aposentadoria; c) a diferença de 5 anos em favor dos segurados rurais, e; d) “a integralidade do benefício da pensão paga ao cônjuge (Giambiagi *et al*, 2018, p. 6). A proposta de reforma, porém, exclui alguns dos pontos fundamentais:

“Ao mesmo tempo, a proposta a ser feita levou em conta considerações de caráter político, na tentativa de angariar apoios que evitem que ela acabe sendo derrotada no processo de tramitação legislativa. Tais considerações levaram à manutenção do princípio de diferenciar as regras de aposentadoria rural em relação à urbana e das mulheres em relação aos homens.” (GIAMBIAGI *et al*, 2018, p. 17)

Ora, se a suposta questão deficitária da Previdência Social deve ser tratada como questão de Estado, e não de governo, não é razoável que causas apontadas como fundamentais fiquem sem tratamento em prol de coalisão política, ainda mais porque os grupos sociais em questão não se referem àqueles “com relativo poder de expressão e mobilização”, como fazem referência os autores. Os resultados do Regime Rural da Previdência Social, por sua vez, se mostram como a principal causa para os desequilíbrios orçamentários, *de fato*. A opção por excluir as regras da aposentadoria rural das reformas acontece, pois o proposto atende à manutenção de um amplo acordo político no parlamento brasileiro, não aos desequilíbrios no sistema previdenciário em si.

Por outro lado, tendo por maior expoente Denise Gentil, uma segunda via de análise alega a existência de elevados superávits no Orçamento da Seguridade Social, no qual a

Previdência Social está incluída, seguindo as provisões introduzidas na Constituição Federal de 1988, que também dispõe sobre o caráter redistributivo de renda.

Do outro lado do debate estão aqueles com ideias menos divulgadas, que afirmam existir superávit expressivo na seguridade social e que não vêm utilidade em cortar direitos e ampliar contribuições, mas apenas a necessidade de tornar o sistema mais universal, inclusivo e democrático. Os mecanismos de proteção social defendidos por essa corrente estão fundamentados em princípios redistributivistas e na necessidade da intervenção estatal para assegurar a gestão do sistema capitalista. Do ponto de vista jurídico, buscam apoio nas normas da Constituição de 1988, que estabelece políticas públicas identificadas com os princípios da universalidade e da distribuição da renda. (GENTIL, 2006:16)

Em suma, enquanto uma corrente, ligada ao *mainstream*, representada principalmente por Tafner e Giambiagi, atentam para a importância da pactuação política em torno de suas propostas, outra corrente, em alternativa à primeira, se volta para o pacto social costurado em 1988, e elege como questões maiores a necessidade de democratização no sistema, as desvinculações de receitas, a inobservância dos dispositivos constitucionais e a importância dos gastos da Previdência Social para a distribuição de renda. Também é dada importância da proteção social para a intervenção do Estado na regulação do sistema capitalista.

Um olhar mais atento sobre os resultados da Previdência Social nos últimos quinze anos, porém, evidencia uma importante constatação: a principal fonte dos resultados deficitários entre arrecadação e despesa do RGPS é o desequilíbrio nos resultados do Regime Rural. Considerando o período entre 2003 e 2014, enquanto a arrecadação e a despesa do Regime Urbano aumentaram 135% e 96%, respectivamente, revertendo um déficit de R\$ 19 bilhões, em 2003, para um superávit de R\$ 30,7 bilhões, em 2014, o sistema de proteção dos trabalhadores rurais apresentou comportamento inverso. No mesmo período, a arrecadação e a despesa no Regime Rural cresceram 28% e 139%, respectivamente, mais que duplicando o déficit de R\$ 38,6 bilhões em 2003, para R\$ 99,6 bilhões, em 2014 (Previdência Social, 2016). Mesmo com a observação de que a maior variação tenha sido justamente nas despesas com os benefícios rurais, o valor aberrante é, certamente, referente à variação na arrecadação das contribuições no regime rural.

Ora, o período em que o Regime Rural acumulou mais de três quartos de trilhão de reais em saldo negativo é o mesmo em que o agronegócio adquiriu importância cada vez maior na vida política, econômica e social do país, fruto dos abundantes *commodólares*² chineses. Ainda mais: o agronegócio, representado politicamente através da bancada ruralista, está tanto no cerne dos problemas econômicos desencadeados em 2014 quanto no núcleo do grupo que assume o governo em 2019, com promessas de mudanças para a superação da crise

² Ou seja, os dólares obtidos com a venda de *commodities* à China.

multidimensional instalada ao fim de 2014. Segundo a Frente Parlamentar Ruralista (FPA), a bancada ruralista esteve representada por 261 deputados federais e senadores em 2018, cerca de 44% dos representantes do povo na XIII Legislatura do Congresso Nacional (2015-2018). É neste cenário que os autores alinhados ao *mainstream* propõem um acordo político.

Em vista do exposto, este trabalho rechaça a ideia de ‘generosidade’ no Regime Rural da Previdência Social e elege a baixa contribuição ao sistema como causa principal para os desequilíbrios. Assim, como objetivo geral será analisado os fatores que implicaram no crônico subfinanciamento do regime rural e que, por consequência, levam à insustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social, uma vez que os superávits obtidos pelo regime urbano em nenhum momento foram suficientes para cobrir as transferências para o campo. São objetivos específicos

- 1) Observar quais são os fatores que implicam o baixo crescimento das contribuições rurais *vis à vis* ao aumento da capacidade econômica no campo;
- 2) Analisar quais são os impactos da questão agrária, quer seja a disputa e a solução em torno da concentração de terras, em (1) e;
- 3) Recuperar fatores históricos que implicaram (2).

Uma vez que a crise multidimensional que se instalou no país a partir de 2014 causou a reversão da orientação ideológica do Estado, e das políticas públicas consolidadas após 13 anos de governo do Partido dos Trabalhadores, a análise dos resultados fiscais a partir da atual conjuntura, além de não colaborar na interpretação dos dados, pode induzir a erro quanto aos prognósticos futuros. O crescente poderio econômico do agronegócio ao longo dos governos petistas, porém, dá claras pistas de que o problema no Regime Rural não é simplesmente uma baixa capacidade de contribuição, mas, se relaciona, como será visto, com o fato de que os obrigados a contribuir não possuem capacidade financeira, e os que possuem capacidade financeira são desobrigados a contribuir.

Por outro lado, a ideia de risco demográfico, traduzido pelo aumento da proporção de pessoas em idade não produtiva em relação à quantidade em idade economicamente ativa, tem sido propagada de forma confessional pelos seguidores da economia *mainstream* por mais de duas décadas, mas não se relaciona com a estrutura etária particular do Brasil. Na verdade, o protagonista foi o contexto histórico de avanço das políticas neoliberais nos anos 1990, quando a crescente dominação financeira passou a exercer pressão cada vez maior sobre a rubrica dos gastos sociais, principalmente os relacionados aos sistemas de previdência social.

Tal motivação ideológica fica clara quando, ao menos 14 anos antes do IBGE nos informar sobre a presença de bônus demográfico em nossa economia, período mais favorável para o sistema de previdência social durante a transição demográfica, através da Síntese de Indicadores Sociais 2012, Giambiagi (1997) já estava alertando para as dificuldades do envelhecimento populacional. Segundo ele “entre os fatores estruturais que contribuem para acentuar o problema de financiamento da Previdência, destaca-se a queda da relação entre o número de contribuintes e a quantidade de benefícios em manutenção” (GIAMBIAGI, 1997: 13). Ainda sobre o risco demográfico, na nota de rodapé número 17, o autor assevera que “de fato, um dos fatores que mais têm pesado na baixa relação entre os números de contribuintes e beneficiários existentes no Brasil é o aumento da esperança de vida da população, particularmente daqueles que se aposentam” (idem).

Além de destacar o risco demográfico mais de 10 anos antes do escritório de estatística oficial anunciar a ocorrência do bônus demográfico, houve também um erro na estimativa do déficit. Isso porque o déficit que se seguiu anos 2000 adentro não se relacionou com um aumento descontrolado das despesas, mas com a semi-estagnação das contribuições ao Regime Rural.

Desta forma, o problema de subfinanciamento no Regime Rural não parece ser decorrente da estrutura demográfica da população, nem de uma baixa capacidade contributiva do setor rural da economia. A questão centra-se sobre a intervenção do Estado na regulação do sistema capitalista, à partir da questão agrária, ou seja, como se lida com o bloqueio que a concentração de terras impõe à reprodução ampliada do capital. Como veremos, a solução brasileira se deu a partir da pactuação política entre setores conservadores, na qual se inclui os oligarcas rurais e a burguesia urbano-industrial, em detrimento dos trabalhadores rurais e dos resultados da Previdência Social, particularmente do Regime Rural.

Tal resultado, porém, não impressiona, visto que o intervencionismo estatal emerge justamente para administrar o conflito entre capital e trabalho em ambiente liberal, para que não haja rupturas no processo de acumulação capitalista, em decorrência de revoluções camponesas ou proletárias. As impressões ficam por conta das especificidades do caso brasileiro, como discutiremos em breve.

Longe de ser uma benesse do governo, o sistema de previdência social, introduzido pela primeira vez na Alemanha do chanceler Otto von Bismarck, surgiu em alternativa à via revolucionária que o alemão Karl Marx propunha como solução ao conflito entre trabalho e capital. Tanto Marx quanto Bismarck compartilhavam do mesmo diagnóstico, da

insustentabilidade do Estado burguês em decorrência da superexploração dos trabalhadores, ainda que ambos viessem a divergir quanto à solução, visto que o propósito maior da previdência social bismarckiana fora exatamente afastar a possibilidade da solução marxista, que seria a revolução operária, visando a manutenção do sistema capitalista (FIORI, 1997).

A solução bismarckiana atendia às condições históricas e sociais de uma Alemanha que, na metade do século XIX, ainda apresentava uma forte nobreza feudal, e sequer havia sido unificada. O sistema de previdência social bismarckiano, parte integrante de um conjunto de políticas antissocialistas, fora, assim, uma forma de superar o atraso econômico da Alemanha em relação aos países que haviam passado por revoluções burguesas, sem incorrer nas mesmas instabilidades revolucionárias. Para José Luis Fiori (1990),

“a burguesia alemã não alcançou a mesma supremacia política lograda na Inglaterra e na França, sendo obrigada a uma aliança com a nobreza agrária, da qual resultou uma evolução ‘progressiva’ das relações de produção, uma evolução ‘desde cima’ ou ‘pelo alto’ como a chamaram mais tarde.” (FIORI, 1990: 44)

O processo de fortalecimento autoritário que o Estado alemão conduziu através da referida aliança entre nobreza agrária e burguesia, em detrimento da organização da classe trabalhadora, segundo Fiori (1990), é chamado de “modernização conservadora”, por Barrington Moore, ou “via prussiana”, na versão de Lenin.

A ideia da modernização conservadora é constantemente utilizada para entender a via de superação dos desequilíbrios decorrentes da Crise de 1929, conduzidas por Getúlio Vargas, que desencadearam o processo de industrialização no Brasil. Para Pires e Ramos (2009), porém, “há de se fazerem as mediações históricas e teóricas necessárias para compreender as especificidades dos países subdesenvolvidos como é o caso do Brasil” (p. 416).

Apesar das similitudes com o caso alemão, principalmente na questão das terras, as especificidades do caso brasileiro são profundas. Destacamos, sobretudo, a experiência colonial e escravagista, que resultou em uma sociedade profundamente heterogênea e antiooperativa. Segundo Pires e Ramos (2009), “no caso do Brasil, a elite dominante criou empecilhos ao acesso à cidadania e à democracia, visto que as classes inferiores foram e continuam sendo alijadas das vantagens proporcionadas pela modernização” (idem).

Desta forma, a modernização conservadora na economia brasileira deu lugar a uma sociedade fragmentada, sem identidade nacional sedimentada e que coopera apenas entre grupos, sustentada por um Estado parcial, que não reconhece direitos de uma parcela enorme da população (PIRES e RAMOS, 2009). É relevante neste cenário, considerar o contexto histórico, no qual os ex-escravos e seus descendentes encontravam-se lançados à própria

sorte. Dada a importância da expansão do mercado de trabalho para o crescimento econômico e capitalização da previdência social, a não incorporação de grupos enormes de trabalhadores, devido a motivos não econômicos, implicou em severas restrições para a economia (e sociedade) brasileira.

Do Estado autoritário que ascendeu no Brasil e introduziu a modernização conservadora, este trabalho elenca duas principais heranças para o atual estado de crônico subfinanciamento e insustentabilidade do sistema de previdência social. São elas: a) a cobertura restrita, decorrente do processo histórico de construção do Estado brasileiro, que não reconheceu os direitos básicos de parte da população, mantendo-os à margem das principais transformações econômicas, e que incorreu no desenvolvimento de uma expressiva economia informal, composta por aqueles indivíduos preteridos para o trabalho assalariado, e; b) o uso dos recursos públicos em prol de interesses econômicos privados.

Uma vez que a principal corrente teórica sobre o caso da previdência social brasileira, na qual estão incluídos autores como Tafner e Giambiagi, se debruça há mais de duas décadas sobre efeitos do risco demográfico, esperando que sobrevenham e sirvam de explicação *de fato*, considerando também que o sistema de previdência social brasileiro não é benevolente, mas excludente, e que a existência de superávits no Orçamento da Seguridade Social cobre, mas não anula o crônico subfinanciamento do Regime Rural, esta monografia buscará explicações às causas, a partir das listadas no parágrafo anterior, que imprimem um aparente estado de falência à nossa Previdência Social pelo lado do campo.

Em busca de tais explicações, este trabalho recorreu por método de estudo a leitura generalizada e específica, destacadamente sobre proteção e previdência social, modernização econômica, regulação do sistema capitalista e padrões de desenvolvimento, como meio de entender a organização e a exclusão social, sobretudo na presença do Estado moderno. Também é utilizado o método de análise marxista, que será de fundamental importância para entender a origem e a dinâmica dos conflitos sociais com base na desigualdade da posse dos ativos econômicos.

Esta monografia se divide em três capítulos, além desta introdução. No primeiro capítulo estão descritas as bases políticas da modernização econômica, a partir da questão agrária, a concepção/origem dos modernos sistemas de proteção social e sua importância para o processo de capitalização e industrialização da economia, através da regulação do trabalho assalariado. As limitações democráticas e sociais da solução prussiana, com a qual a experiência brasileira guarda maiores semelhanças, terão destacada atenção.

Em seguida, no segundo capítulo, estarão expostas as particularidades do caso brasileiro, a partir da experiência colonial e escravagista, para em seguida abordar o caso da modernização conduzida por Getúlio Vargas, após a intensificação dos desequilíbrios econômicos e sociais da República Velha e o despontamento da Grande Depressão. As bases históricas, teóricas e sociais, servirão para analisar como a solução para a questão agrária levou à estruturação de uma sociedade profundamente desigual, em seus múltiplos sentidos, tal como é a sociedade brasileira.

A manutenção da estrutura agrária em concomitância com uma grande exclusão social, cujas bases raciais foram transportadas para a modernidade através da cidadania regulada, e a crescente dependência do Estado pela iniciativa privada para a reprodução ampliada do capital, como será visto, dão as bases para o crônico e estrutural estado de subfinanciamento das políticas públicas e de subdesenvolvimento socioeconômico no Brasil. Findado o período desenvolvimentista, a ascensão das ideias neoliberais dará por encerrado o uso do Estado para a expansão do ambiente urbano-industrial, abandonando uma multidão de indivíduos na informalidade, no subemprego ou no desemprego, tanto em áreas urbanas periféricas como no campo, sob severas restrições econômicas e sociais.

A partir de meados dos anos 1990, a passividade econômica do Estado dará lugar à *atividade parlamentar* e, com leis, conduzirá à completa capitulação do Estado para os interesses da classe financeira internacional e dos grandes produtores rurais, sepultando a capacidade de proteção do Estado e a solvência da Previdência Social. Tal *atividade parlamentar* não deveria ser confundida como uma adesão à *democracia parlamentar*, uma vez que a governabilidade não fora construída por meio de acordos político-partidários, mas com a corrupção generalizada do sistema eleitoral, através do financiamento privado de campanhas. Uma vez que a Frente Parlamentar Ruralista conseguiu ser representada por 44% dos políticos eleitos para o Congresso Nacional na última legislatura, os resultados para o Regime Rural da Previdência Social, talvez, não poderiam ser piores.

CAPÍTULO I – ACESSO À TERRA E PROTEÇÃO SOCIAL

I.1 – Conflito rural e questão agrária: saídas históricas

O conflito social em torno do acesso à terra, que tem sido intensificado na sociedade brasileira, é algo tão antigo como a própria humanidade. Uma vez que a terra é o elemento básico a partir do qual a vida humana se desenvolve, conflitos se fizeram presentes sempre quando divergências das mais diversas, como de antepassados, de crédulo ou de fenótipo, impediram cooperação em prol do usufruto coletivo dos recursos essenciais, provenientes do trabalho na terra, seja por meio da caça, da coleta ou do cultivo.

Na Europa medieval, os constantes ataques bárbaros aos povos do Império Romano do Ocidente, que impôs o fim a este, causaram grande redução populacional e o isolamento de diversos grupos, notadamente nobres que levavam alguns servos consigo. Dos ataques bárbaros decorreriam profundas transformações no campo, principalmente com a ascensão de um grupo de profissionais e de um sistema de proteção que revolucionaria as relações sociais na Idade Média: que são os pedreiros (em francês: *maçons*) e as sociedades muradas.

Ora, são exatamente as muralhas das fortalezas e dos castelos que permitiram o desenvolvimento de um sistema econômico para a segurança alimentar e existencial de seus membros, no qual o uso da terra e a proteção física contra ameaça externa eram disponibilizados mediante obrigações que envolviam a entrega de parte da produção e trabalhos braçais, em uma relação de servidão. Desta forma, entre o século IX e X, houve na Europa a consolidação do feudalismo, sistema que se fazia tanto como modo de produção econômico quanto meio de proteção social (FREITAS; MESQUITA, 2011).

Até o século XIII, o sistema feudal incorreu em uma produção cada vez maior de excedentes, devido ao crescimento populacional e da exploração servil, e caminhou de uma economia “natural”, baseado no trabalho para a manutenção da vida humana, para, com a superação das barreiras que mantinham as sociedades isoladas, principalmente através das Cruzadas, o estabelecimento de uma economia de “trocas”. Segundo Maurice Dobb, “o crescimento de uma economia monetária *per se* levou a uma intensificação da servidão, causa do declínio feudal” (DOBB, 1980: 49). Sendo que “no século XII, por exemplo, os habitantes da Ile de Ré desertaram *en masse* devido à severidade de seu senhor, que foi obrigado a fazer concessões para poder ficar com alguns trabalhadores.” (Idem; p. 55). Assim, “o crescimento do comércio e dos mercados urbanos foi uma característica do século XIII” (idem; p. 49).

Desta forma, a produção de mercadorias visando à comercialização passou a exercer primazia ante a produção de subsistência, levando à comercialização tanto do trabalho quanto do objeto de trabalho³, fazendo expandir o uso de meios de pagamentos e ao desejo de acumulação destes (DOBB, 1980). A terra de um bem *comum* transformou-se, então, em um bem de *produção*. Neste sentido, cabe destacar a importância da Reforma Protestante (1517), que abriu diversos caminhos às revoluções liberais dos séculos que seguiram à ela. O rompimento com a Igreja de Roma, despertado pelo Rei Henrique VIII da Inglaterra, permitiu o processo de *desamortização* das terras da Igreja, então maior *senhor feudal*, e a disposição em mercados livres, possibilitando a expansão da acumulação capitalista.

O processo de desamortização e a livre comercialização das terras da Igreja, aliado ao fenômeno do cerceamento das propriedades rurais, à partir do século XVI, daria a base para o desenvolvimento da Revolução Industrial na Inglaterra, no século XVIII. Com a expropriação das terras, parte dos camponeses migrou para as cidades, de modo a ofertar sua força de trabalho para a manufatura em troca de salário, parte permaneceu no campo, compondo o chamado exército industrial de reserva. Desta forma, com o cerceamento do acesso à terra, a antiga base de proteção social, baseado na uso coletivo da terra e na relação servil, fora colapsada, fazendo imperativo novas formas de proteção social para atender as transformações econômicas e sociais impostas pelo avanço do capitalismo e das ideias liberais.

Editado em 1601, na Inglaterra, o *Poor Relief Act* é considerado o marco dos sistemas legais (modernos) de proteção social, ao consolidar uma série de leis elaboradas desde meados do século XVI e estabelecer assistência pública para os necessitados e inaptos ao trabalho assalariado, mediante recolhimento de contribuição dos ocupantes e usuários de terras.

O rompimento com a Igreja de Roma e o fim do feudalismo, porém, foi sucedido por uma série de reis com poderes absolutistas, que se faziam em prol de prisões arbitrárias e da concessão de privilégios econômicos, principalmente poderes de monopólio, tais como às *companhias de carta* (como a Companhia Holandesa das Índias Ocidentais, ou a Companhia Britânica das Índias Orientais) e às corporações de ofício, as guildas, que congregavam importantes profissionais, a exemplo dos pedreiros, e também serviam como associações de assistência mútua.

³ A expansão do comércio de terras, uma das bases da revolução burguesa capitalista, se deu através do que é historicamente conhecido como “desamortização” e abrangeu os bens retidos pela Igreja.

As monarquias absolutistas, desta forma, foram grandes impedimentos ao desenvolvimento capitalista, pois se por um lado a concessão de direitos de monopólio impedia maior concorrência e participação dos pequenos burgueses, por outro, a concentração de terras implicava em severa restrição à reprodução ampliada do capital. A solução do problema segundo, que diz respeito à questão agrária, teria de passar, então, necessariamente para uma solução ao problema primeiro, que diz respeito à forma de governo.

Em seu livro “As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia”, Barrington Moore (1973) distingue três vias utilizadas para a superação da questão agrária, ou seja, das barreiras que a concentração de terras representa para o capitalismo, quando da transição de uma sociedade essencialmente rural para uma moderna sociedade industrial. São elas: a) a via da modernização democrática, que, por meio de revoluções liberais, combinou capitalismo com democracia parlamentar, caso de EUA, França e Inglaterra; b) a modernização conservadora, que, ‘na ausência de uma forte onda revolucionária, passou por formas políticas reacionárias para culminar no fascismo’ (caso de Alemanha e Japão) e; c) e a via comunista, propiciada, entre outros fatores, pelas revoluções camponesas, casos de Rússia e China (MOORE, 1973: 413).

Se por um lado, as revoluções liberais do século XVII e XVIII renderam o fim da submissão aos privilégios e poderes absolutistas do clero e da nobreza, com o controle dos poderes políticos, jurídicos e ideológicos, por outro, a crescente exploração e as péssimas condições sociais dos trabalhadores assalariados, produto do capitalismo industrial, levou ao questionamento dos benefícios do liberalismo, centrados excessivamente na classe burguesa, que dispunha da posse majoritária dos bens de capital. O conflito de interesses que tencionava a relação entre burguesia e aristocracia se transformou, então, em tensão entre trabalhadores assalariados e burgueses, devido ao mesmo motivo.

As discussões em torno do sufrágio universal, então, ganham extrema importância, visto que a democracia ampla converte-se em um modo pelo qual a classe operária pode se organizar politicamente, e impor restrições também aos privilégios da burguesia. Segundo o sociólogo dinamarquês Gosta Esping-Andersen,

“os liberais temiam com razão o sufrágio universal, pois era provável que este politizasse a luta pela distribuição, pervertesse o mercado e alimentasse ineficiências. Muitos liberais concluíram que a democracia usurparia ou destruiria o mercado.” (1991:86-87).

Ainda segundo Esping-Andersen (1991), “tanto os economistas políticos conservadores quanto marxistas compreenderam esta contradição, mas propuseram soluções opostas, é claro” (p. 87). A economia política do conservadorismo fora “abertamente

nacionalista (...) antirrevolucionária e procurou reprimir o impulso democrático” (199: 87), além de que “temia a nivelção social e era a favor de uma sociedade que preservasse tanto a hierarquia quanto as classes” (idem).

Tendo em mente que as reformas conservadoras podem “não ter sido motivadas por nada além do desejo de reprimir a mobilização dos trabalhadores” (ESPING-ANDERSEN, 1990: 89), a seguir serão abordadas as reformas conservadoras introduzidas na Alemanha pelo chanceler Otto von Bismarck. Estas serviram de inspiração para a “solução” da questão agrária no Brasil, cujas marcas são o incentivo estatal para a industrialização, a regulação do trabalho assalariado no regime urbano-industrial e a estratificação social, por meio da *cidadania regulada*.

I.2 – Os modernos sistemas de proteção social

I.2.1 – A modernização conservadora de Bismarck e o seguro social

Em meados do século XIX, a Alemanha ainda era uma região relativamente atrasada, e sequer havia sido unificada. Também estava permeada de relações feudais, que sustentava uma expressiva nobreza, pois não havia experimentado as revoluções burguesas. Responsável pela unificação dos estados alemães, após a vitória na Guerra Franco-Germânica (1870-1871), o então presidente-ministro da Prússia, Otto von Bismarck também seria o responsável por introduzir, de forma vertical, as revoluções burguesas na Alemanha, acelerando o desenvolvimento industrial. Nas palavras de Pires e Ramos (2009),

"a Modernização Conservadora e as Revoluções Vindas de Cima, tiveram como característica o fato de a burguesia nascida da revolução capitalista não ter forças suficientes para romper com a classe dos proprietários rurais, resultado em um pacto político entre a classe dos terratenentes e a burguesia." (p. 414)

Tão importante quando o pacto político, que assentou as bases econômicas entre as elites, fora o ‘*pacto social*’ estabelecido com os trabalhadores’, de forma a dirimir as possibilidades de ruptura da modernização conservadora. Ora, Bismarck conhecia de perto os riscos das revoltas operárias, pois ao fim da Guerra Fraco-Prússia, estivera combatendo a Guarda Nacional francesa, grupo de civis armados que romperam com a Assembleia Nacional, e instituíram a Comuna de Paris (dois meses após a unificação alemã), em oposição às negociações de capitulação da França.

Neste sentido, Bismarck foi beneficiado pelas “vantagens do atraso” (“advantages of backwardness”), segundo o termo de Veblen (*apud* Moore, 1973: 414), ao fazer da proteção aos trabalhadores um meio de preservar os interesses dos terratenentes e da burguesia, conduzidos ao par na modernização conservadora. Antes de falarmos do chamado *sistema*

bismarckiano de previdência social, porém, faz-se necessário, neste momento, uma melhor explanação sobre como o intervencionismo estatal, por meio dos modernos sistemas de proteção social, e a questão agrária se relacionam, através da modernização conservadora.

Como já exposto, a questão agrária surge à partir da desestruturação do sistema feudal, quando a disputa social pelo excedente gerado pelo trabalho na terra é intensificado com o desenvolvimento das trocas comerciais e dos mercados. Se aos trabalhadores das terras fosse possibilitada a posse privada, gerando uma estrutura atomizada de propriedades rurais, e sob funcionamento dos mecanismos de mercados livres (i.e. desde que não haja interferência externa), a combinação de trabalho e capital se adequaria através dos ajustes nos preços de oferta e de demanda dos fatores.

Se, por outro lado, a estrutura fundiária, após a desamortização dos recursos no regime de servil, permanecer concentrada, o sistema passará a incorrer em sério problema de realização, uma vez que a produção poderá não encontrar demanda para seu volume de oferta. Neste cenário, os grandes latifundiários podem manter intacta a estrutura social no campo, introduzindo mudanças para aumentar a apropriação do excedente e a comercialização com lucro, ou, podem conceber arranjos sociais totalmente novos, ao longo das linhas da escravidão (MOORE, 1973: 433). Ambos, porém, valem-se de aspectos políticos (no sentido amplo do termo) para, aliado à forte aparato repressivo, manter uma das formas, quando não se crê na eficiência dos mecanismos de mercado para a expansão da acumulação.

A modernização conservadora conduzida por Bismarck é, neste sentido, a concepção de um arranjo social que possa manter a estrutura fundiária concentrada e absorver a mão de obra excedente ao mesmo tempo. Através das políticas industriais, a mão de obra liberada pela modernização das grandes propriedades seriam incorporadas e disciplinadas no ambiente urbano, onde as cidades passam a servir como depósitos de trabalhadores. O sistema de proteção do trabalho era, então, o meio de dirimir a organização da classe operária e dissuadi-los dos ideias revolucionários.

Segundo Esping-Andersen, o aparato político de controle bismarckiano fora a diferenciação social, ao que serviu o seguro social alemão, que

“Na verdade procurava conseguir dois resultados simultâneos em termos de estratificação. O primeiro era consolidar as divisões entre os assalariados aplicando programas distintos para grupos diferentes em termos de classe e status, cada qual com um conjunto bem particular de direitos e privilégios, que se destinava a acentuar a posição apropriada a cada indivíduos na vida. O segundo objetivo era vincular as lealdades do indivíduo diretamente à monarquia ou à autoridade central do Estado. Esta era a motivação de Bismarck ao promover uma suplementação estatal direta às pensões ou aposentadorias.” (1991: 104)

O seguro social bismarckiano em si, não passava de uma cópia dos seguros privados que se praticava em sua época. Iniciado com a lei do seguro obrigatório contra doença, em 1883, passou a oferecer proteção contra acidente de trabalho, no ano seguinte (1884), e contra invalidez ou velhice, a partir de 1889. A proteção social *de fato*, porém, ficara em segundo plano: em um claro descompasso com a expectativa de vida na época, a idade mínima para obter o benefício de aposentadoria da previdência social fora fixada em 70 anos. A filiação ao seguro social era obrigatória, mas apenas a trabalhadores de categorias específicas, elegidas pelo governo. Segundo Fenge e Scheuble, do Banco Central Europeu, a divisão tinha por base também o nível de salário:

“For workers in specific occupational categories with an annual income below 2000 Reichsmark pension insurance was mandatory; for people in other occupations it was voluntary....As a consequence, about 20-25% of the population were covered by pension insurance (Scheubel 2013)” (FENGE; SCHEUBLE; 2014: 6)

Uma vez que as contribuições de empregado e empregador eram retiradas de forma compulsória, sob regime de repartição das despesas, o financiamento tripartite imprimia um papel de *segurador* ao Estado, visto que sua participação se daria apenas caso os recursos compulsórios fossem insuficientes ou para fazer a gestão de excedentes. De fato, dado que, em seu início, as receitas excediam os custos, a previdência social alemã não fora estritamente constituída sobre um regime de repartição, mas sobre um regime misto. Ainda segundo Fenge e Scheubel (2014),

“The pension system of the 1890s was neither a pure pay as you go pension scheme nor a fully-funded pension scheme (Scheubel 2013). While the system was based on current contributions financing current pensions, it was also supposed to accumulate a capital stock. The set-up contained considerably more funded than pay-as-you-go elements. This set-up changed when the law was revised in 1899, coming into effect in 1900. The pension system became a fully-fledged pay as you go system.” (FENGE; SCHEUBLE; 2014: 6)

Assim, ao trazer para a máquina estatal a gestão dos riscos do mercado de trabalho, Bismarck fez do Estado principal agente econômico. O excedente de poupança, por sua vez, tornou-se fundamental para superar a descapitalização do Estado e permitir intervenções econômicas visando o benefício da industrialização.

As políticas voltadas à absorção de mão de obra no ambiente urbano-industrial, e o aumento da produtividade do trabalho, torna-se, então, ponto central na organização do Estado. E é exatamente neste ponto que Otto Von Bismarck revoluciona o campo da política econômica, divergindo tanto da ideologia marxista quanto do liberalismo, ao capacitar o Estado para a gestão racional dos recursos sociais, através de uma forte e selecionada burocracia.

Fortalecido, o Estado passa a conduzir o planejamento do sistema socioeconômico, tanto como meio de amenizar os conflitos decorrentes do modo de trabalho assalariado, e a possibilidade de revolução socialista, como forma de racionalizar e aumentar a eficiência da estrutura produtiva, impulsionando a acumulação para além dos resultados possíveis em um sistema desregulado.

O desenvolvimento e controle de estruturas essenciais para a expansão da capacidade de emprego no ambiente urbano-industrial, notadamente infraestrutura básica, indústria de base, sistemas de saúde, educação, habitação e transportes, firma-se, então, como principal forma de gasto público, sendo os ativos previdenciários valorizados por meio do próprio crescimento e desenvolvimento econômico decorrente.

Em fins do século XIX o sucesso do intervencionismo estatal na Alemanha era impossível de ser ignorado. De uma nação de unificação e industrialização tardia, a Alemanha passou a rivalizar em crescimento e desenvolvimento econômico com o berço da revolução industrial, o Reino Unido, já no início do século XX, o que acabaria levado ao campo da guerra imperialista, em 1917. O modelo de bismarckiano, por sua vez, tornou-se a base dos modernos sistemas de previdência social.

1.2.2 – A Crise de 1929 e o Estado Social

Após a Primeira Grande Guerra Mundial, com a Europa devastada, a crescente exploração da força de trabalho nos EUA, tanto de forma absoluta como relativa, em decorrência do progresso tecnológico e organizacional, revelou um cruel desequilíbrio: ao mesmo tempo em que crescia a produção de excedentes e acelerava-se a acumulação capitalista, principalmente no mercado de ações, a concentração da renda reduzia de forma drástica a capacidade de consumo da economia.

A Crise de 1929, então, foi clara expressão de uma grave consequência do liberalismo econômico, que é a tendência à superprodução e ao subconsumo de forma concomitante. A proteção e promoção do emprego urbano-industrial, de modo a restringir a superexploração, causa primeira da superprodução e do subconsumo, torna-se, neste contexto, de fundamental importância para a recuperação do sistema capitalista e até mesmo para a continuidade de sua existência. Desta forma, o controle do mercado de trabalho, através de legislações trabalhistas, como a fixação de salário mínimo e jornada diária máxima de trabalho, e com sistema previdenciário, despontam nos mais variados países, à exemplo de Brasil e Estados Unidos.

Do mesmo modo que será preciso fazer ressalvas para entender a formação do sistema brasileiro à partir da experiência alemã, aqui também é preciso alguma distinção entre países que reagiram à crise dos anos 1930 com, dentre outras medidas, o sistema bismarckiano de proteção social.

A comparação entre Brasil e Estados Unidos, neste sentido, é emblemática, uma vez que, enquanto os norte-americanos constituíram a primeira nação independente por meio de revolução, no período da expansão europeia, sendo um dos berços das revoluções liberais do século XIX, a colônia portuguesa na América do Sul não vai além de um país que, ‘sem maior impulso revolucionário, adotou políticas reacionárias até descambar no fascismo’, dando valor à aplicação da *modernização conservadora*, de Moore (1973) ao caso brasileiro.

Dada a importância do trabalho assalariado para o crescimento econômico, para a acumulação capitalista e para a formação de fundos previdenciários, o alcance social das políticas de intervenção econômica são determinantes para o sucesso, em conjunto, das variáveis apontadas. Enquanto o seguro social alemão cobria perto de 25% da força de trabalho em seu início de funcionamento, a previdência social estadunidense, estabelecida pelo *Security Social Act*, de 1935, abrangia proporcionalmente mais que o dobro: 56,1% da força de trabalho⁴. Como veremos no próximo capítulo, a cobertura do sistema brasileiro foi ainda mais restrito, pois estabeleceu-se de forma fragmentada e progressiva.

Paralelo à cobertura mais ampla, o sistema de previdência estadunidense teve estabelecido um fundo fiduciário para a conversão de todo o saldo superavitário em bônus especiais do Tesouro, desde seu início⁵, e fora largamente beneficiado pela política de renda e emprego em obras públicas financiado com recursos do orçamento estatal.

Ainda que o benefício de um fundo fiduciário sobre a poupança nacional possa ser questionado, o uso para política de emprego e renda, como a executada durante Governo de Franklin Delano Roosevelt, não merece a mesma indagação. Em 1938, o WPA (*Work Progress Administration*) havia alcançado o pico de mais de 3 milhões de indivíduos, a maioria homens sem qualificação ou experiência, empregados em mutirões para a construção de infraestruturas locais, como escolas, pontes, prédios da administração pública, estradas, na difusão das artes, entre outros programas que certamente contribuíram para a formação do capital humano, elevando a produtividade e, por consequência, o salário de mercado.

⁴ Disponível em <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v48n4/v48n4p33.pdf>

⁵ <https://www.ssa.gov/oact/progdata/investheld.html>

O próprio Milton Friedaman, ilustre expoente da teoria monetarista e da taxa natural de emprego, estreou no serviço público através do programa de trabalho para jovens desempregados, parte do *New Deal*. À partir do *New Deal*, o combate ao desemprego, ou as políticas de pleno emprego da força de trabalho, revela-se medida de proteção social de primeira ordem nas sociedades capitalistas.

Assim, enquanto o sistema de previdência social paulatinamente se transformou na maior fonte de financiamento do governo dos EUA, sendo credora de ¼ da dívida pública estadunidense⁶, no Brasil, mesmo sendo um país jovem, o sistema de previdência tornou-se um problema de complexa solução, pois é reprimido pelas soluções conservadoras impostas aos conflitos sociais, tanto urbanos quanto rurais.

Os meios para a superação das tendências ao desequilíbrio que as principais economias capitalistas lançaram mão à partir da Crise de 1929, seria sistematicamente abordado por John Maynard Keynes (1936) em sua obra prima, a *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*.

1.2.3 – O Plano Beveridge e a Seguridade Social

Com o sucesso das políticas keynesianas na condução da demanda agregada, ao término da Segunda Grande Guerra, a busca racional pelo pleno emprego generaliza-se. Segundo Snowdon e Vane (2005),

“In the UK, William Beveridge’s Full Employment in a Free Society was published in 1944 and in the same year the government also committed itself to the maintenance of a ‘high and stable level of employment’ in a White Paper on Employment Policy. In the USA, the Employment Act of 1946 dedicated the Federal Government to the pursuit of ‘maximum employment, production and purchasing power’” (p. 15)

À partir da disseminação de políticas em vistas do pleno emprego, o paradigma do seguro social se altera completamente, quando deixa de restringir-se às relações de trabalho assalariado e avança para a cobertura total da população, sob forte influências das teorias de desenvolvimento via capital humano mercado de trabalho. Este novo paradigma, com início no Reino Unido, ficou conhecido como Plano Beveridge, em referência ao seu idealizador, William Beveridge. Para Fiori,

“o Plano Beveridge ao legitimar o *National Health Service Act*, que em 1946 criou um sistema nacional, universal e gratuito de assistência médica, financiado pelo

⁶ Posição ao fim de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.fiscal.treasury.gov/files/reports-statements/mts/mts1118.pdf>

orçamento fiscal e assim desvinculado da relação contratual que havia caracterizado até então a essência das políticas sociais governamentais.”

O Plano Beveridge, dispunha, entre outros, benefício assistencial e médico à toda população, mediante contribuição compulsória de todos os membros da sociedade. É referência para os atuais sistemas de seguridade social (que em termos simples refere à generalização das bases de cobertura e financiamento dos seguros sociais), inclusive o brasileiro.

CAPÍTULO II – O CASO BRASILEIRO

II.1 – Parte 1 – As bases

II.1.1 – A escravidão na formação social brasileira

De mesmo modo que a quase totalidade dos territórios conquistados pelos europeus no “Novo Mundo”, o Brasil constituiu-se como não mais que uma simples extensão e reprodução da sociedade europeia, quando da emergência do mercantilismo como sistema econômico de maior dinamismo. A natureza eminentemente mercantilista e colonizadora, fez estruturar os primeiros núcleos, sociais e de produção, a partir do progressivo desmonte das sociedades preexistentes (instaladas) e do uso de mão de obra escrava, indígena e africana.

A sociedade brasileira formou-se, então, verticalmente, a partir de povos europeus, às custas da perseguição e escravização de outros grupos, visando a produção de bens destinados ao mercado europeu. Para Jessé de Souza, “nossa forma de família, de economia, de política e de justiça foi toda baseada na escravidão” (SOUZA, 2017: 28).

Se engana, porém, quem segue o imaginário popular de que o sistema escravagista se realizou mediante constantes açoites e castigos físicos aos escravos. Tais atos, na verdade, eram vistos como *contraproducentes*, dado que o escravo era tido como um ativo econômico, e por isso eram feitos preferencialmente em locais públicos, os pelourinhos, com a presença de quantos escravos fosse possível, para que servisse de exemplo aos indispostos a cooperar.

Em virtude de a monocultura nos latifúndios não produzirem alimentos adequados à alimentação dos escravos, pois estes estavam habituados àqueles provenientes das culturas agrícolas dos povos africanos, o trabalho combinado tornou-se, logo de início, uma importante forma de obter cooperação do trabalhador escravo. Neste sistema, após o cumprimento de uma cota de produção diária, o escravo poderia usar o restante do dia para cultivar víveres e até mesmo realizar celebrações religiosas, dependendo da relação com seu dono. Nas palavras de Florestan Fernandes, “o trabalho combinado acarretava uma disciplina que tirava da violência e da força bruta o caráter de um fim em si” (FERNANDES, 1977: 21).

Outra importante forma de obter cooperação fora a diferenciação social entre os próprios escravos. Segundo Stuart Schwartz, “a distinção social máxima sobre a qual se assentava a sociedade brasileira era a divisão entre escravos e livres” que “dividia a sociedade em indivíduos com direitos de pessoa e propriedade, que podiam teoricamente exercer direitos

de ‘cidadãos e os indivíduos que não o podiam’ (SCHWARTZ, 1988: 214). Assim, a prática da alforria e a figura do coartado, que era o escravo com a permissão de comprar sua alforria expressamente dada por seu dono, gozando de relativa liberdade para a acumulação necessária para tal, guardava fundamental importância para a imagem paternalista da escravidão.

Entre 1869 e 1870, do filósofo e diplomata francês Arthur de Gobineau, exerceu missão diplomática no Brasil, a mando de Napoleão. Assim, a exclusão e marginalização racial são reafirmadas, sobretudo, por influência da antropologia. Teórico do racismo, Gobineau propagava a superioridade científica da raça branca e a inferioridade e tendência à degeneração das sociedades miscigenadas, sugerindo ao Brasil que incentivasse a imigração de raças europeias. O que de fato aconteceu.

Com o fim do sistema escravagista, através da Lei Áurea, em 1888, a situação dos afrodescendentes não melhora. Isso porque a oligarquia rural se junta à causa republicana, temendo a possibilidade de uma ampla reforma agrária, à exemplo dos EUA, e também como retaliação ao não recebimento de indenização pela libertação de seus escravos. Assim, e sem apoio da população, cuja maioria venerava o imperador Dom Pedro II e a princesa Isabel, “a Redentora”, os republicanos derrubam a monarquia, através do golpe militar de 1889, e instauram a República no Brasil. Desta forma, a oligarquia rural consegue manter e expandir sua influência na vida política e econômica do país, travando qualquer possibilidade de reforma na estrutura agrária e fazendo uso do Estado para seu proveito próprio, ao longo dos mais de 30 anos que marcaram o período conhecido como República Oligárquica.

Antes do fim da escravidão, porém, fez-se aprovar a Lei de Terras de 1850, mais de uma década antes da ampla reforma agrária realizada pela Lei de Terras dos EUA, ao fim do sistema escravagista naquele país.

Expulsos das fazendas, uma enorme quantidade de ex-escravos terminaram por aglomerarem-se nas ruas, em cortiços insalubres e em outras diversas condições desumanas de moradia, praticando ou subjulgando-se às mais improvisadas, indignas e/ou perigosas formas de subsistência, principalmente na capital do país à época, o Rio de Janeiro. A esperança de obterem um emprego assalariado, por outro lado, estivera paulatinamente minguada com a importação de mão de obra europeia e pela concentração da dinâmica econômica nos estados do sul e do sudeste. Mesmo jogados à própria sorte, os ex-escravos ainda foram perseguidos por costumes e leis que condenavam, inclusive com prisão, o ócio, o trabalho informal e as expressões culturais de origem afro.

Ápice de uma política de expulsão dos escravos das fazendas (notadamente os menos produtivos, ou mais custosos), onde se incluía a Lei dos Sexagenários e a Lei do Ventre Livre, a abolição da escravidão, por sua vez, fora uma dádiva aos donos de escravos:

“Para os grandes senhores de terra, a libertação foi uma dádiva: não apenas se viram livres de qualquer obrigação com os ex-escravos que antes exploravam, mas puderam ‘escolher’ entre a absorção dos ex-escravos, o uso da mão de obra estrangeira que chegava de modo abundante ao país – cuja importação os senhores haviam conseguido transformar em ‘política de Estado’.” (SOUZA, 2017: 47).

A sociedade brasileira se assentou, então, em bases preconceituosas, essencialmente anti cooperativas, tanto por não incorporar os afrodescendentes, quanto por persegui-los e mantê-los submetidos à uma rígida hierarquia e mobilidade social, baseado na raça, que não os favorece, sendo que “esse abandono e essa injustiça flagrante é o real câncer brasileiro e a causa de todos os reais problemas nacionais” (SOUZA, 2017: 51).

Para Darcy Ribeiro, por fim, a construção do projeto de dominação étnico-racial na sociedade brasileira não teve paralelo no mundo:

“...a causa real do atraso brasileiro, os culpados de nosso subdesenvolvimento somos nós mesmos, ou melhor, a melhor parte de nós mesmos: nossa classe dominante e seus comparsas. Descobrimos também que realmente não há país construído mais racionalmente por uma classe dominante do que o nosso. Nem há sociedade que corresponda tão precisado aos interesses de sua classe dominante como o Brasil.” (RIBEIRO, 1986:3)

II.1.2 – Os (primeiros) sistemas de proteção

Dada nossa formação social, torna-se mais fácil entender a passividade, e até o desprezo, das instituições, públicas e privadas, ao prover à parcela carente do povo brasileiro os mais básicos serviços necessários à vida, tais como moradia, saneamento, saúde, trabalho e educação. Como vimos, mesmo a produção de alimentos para a mão de obra escrava não se desenvolvia de maneira suficiente, sendo marcante a preferência pela reposição ante a reprodução do capital imobilizado na forma de escravos. Notória exceção fora o papel exercido pelas ordens religiosas, tais como a das Santas Casas de Misericórdia, que já em 1543 havia iniciado suas atividades no Brasil, com a Santa Casa de Santos, erguida na então Vila de São Vicente.

Após a Independência, a primeira Constituição do Império, de 1824, estabeleceu "socorros públicos" aos cidadãos, ainda que sem especificar o que seria, a quem, e quem realizaria tais socorros. Também fez-se referência à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, estabelecendo a liberdade e igualdade entre os homens. Por não serem considerados cidadãos, porém, os escravos estiveram excluídos do alcance destas previsões. Na verdade,

mesmo após a desorganização do sistema escravista e o vigoroso desenvolvimento econômico ocorrido ao longo do século XX, no período conhecido como desenvolvimentista (1930-1980), o Estado brasileiro não incorporou nem reconheceu qualquer direito de assistência social à população de ex-escravos e seus descendentes. Tal situação foi contornada apenas com a Constituição Federal de 1988 (CF/ 88), ou seja, 100 anos após a libertação dos cativos.

Quanto aos sistemas de previdência, cabe destacar o Plano de pensões aos militares de 1793, o primeiro do país. Após a Independência, em 1822, com a diversificação e consolidação de postos de trabalho na economia brasileira surgem as primeiras entidades de socorro mútuo, para atender grupos de trabalhadores livres como alfaiates, ourives, cocheiros, maquinistas, tipógrafos, músicos e outros em maior parte envolvidos na expansão da malha ferroviária. Em 1835 é criado o Montepio Geral dos Servidores do Estado (Mongeral), que oferecia pecúlio por morte às mais variadas profissões, tanto do setor público como do privado, de diversas províncias Brasil afora.

Já na segunda metade do século XIX, a ascensão da economia cafeeira paulista e o esgotamento do sistema escravista dá início a profundas alterações na organização e composição da sociedade brasileira. A decisão de importar mão de obra europeia, para ocupar os postos assalariados, fez acelerar a reivindicação e organização de um sistema de proteção da força de trabalho na ainda incipiente indústria brasileira. Isso porque, segundo Vito Gianotti, em 1856, a França já possuía cerca de 4,5 milhões de operários e, em 1864, as classes operárias europeia e norte-americana já estavam organizadas em sindicatos e possuíam até mesmo uma organização internacional, a Associação Internacional dos Trabalhadores (A.I.T., também conhecido como Primeira Internacional).

Assim, já em 1891, dois anos após a Proclamação da República e três anos após a Lei Áurea, o decreto nº 1.313 proibiu o trabalho de crianças menores de 12 anos nas fábricas da Capital Federal, com o objetivo explícito de "impedir que, com prejuízo próprio e da prosperidade futura da pátria, sejam sacrificadas milhares de crianças...".

Apesar da intensa mobilização operária na República Velha, o desinteresse da política do café-com-leite pela atividade industrial levou à inércia por parte do Estado, que tratava as questões sociais como caso de polícia, aumentando os conflitos na organização do trabalho na indústria. Os benefícios previdenciários conquistados à época se deram sob uma relação estritamente de mercado, vinculado à cada empresa, sem a participação do Estado. Na verdade, até a assunção de Vargas, não havia maior preocupação dos governantes quanto a proteção e organização da força de trabalho, mas apenas quanto ao fornecimento desta.

Tal inércia pode ser constatada no Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, no qual constava as obrigações patronais decorrentes de acidente de trabalho, nada mais foi que a regulamentação, após intensas manifestações (como a Greve Geral de 1917), de benefícios conquistados por diversos grupos operários, em meados de 1910. Além de indenizações por acidente de trabalho, uma grande parte da classe operária também já havia conquistado o direito à aposentadoria e assistência médica ainda antes de 1919.

Do mesmo modo, a Lei Eloy Chaves, nome dado ao Decreto nº 4.682/23, que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's) aos trabalhadores das ferrovias, e tida por marco da previdência social no Brasil, não foi além da institucionalização de uma relação privada entre empregados e empregadores, cuja origem pode ser encontrada na existência da Associação Geral de Auxílios Mútuos da Estrada de Ferro Central do Brasil, criada em 1862. Através da referida lei não houve a adição de qualquer benefício ou ampliação da cobertura, que se restringia aos trabalhadores das estradas de ferro, apenas diminuiu-se o papel das lutas sociais, através das greves operárias, fazendo-se pensar que esta fora uma benesse do Estado para a classe trabalhadora.

No início dos anos 1930, com a desorganização econômica decorrente do excesso de liberalismo, cujo estopim fora a Crise de 1929, Getúlio Vargas assume o poder com vistas à modernização do Estado e ao desenvolvimento da economia interna. Neste momento o Estado assume para si a organização do trabalho assalariado e reformula o sistema previdenciário, que passa a ser disponibilizado por categoria profissional, não mais por empresas, conforme estabelecia a Lei Eloy Chaves.

Apesar da modernização e do poderio estatal para o enfrentamento dos problemas econômicas e sociais, a subtulização e a proteção restrita da força de trabalho disponível acabaria por aprofundar e institucionalizar a exclusão e marginalização racial no Brasil, onde o Estado deixa de reconhecer os direitos básicos (à saúde, moradia, educação e emprego) de uma expressiva parcela de seus habitantes.

“Vargas não toca na questão decisiva da rale de novos escravos nem no campo nem na cidade. Seu norte é a construção de uma ordem capitalista competitiva e seu público cativo – e mais tarde sua base eleitoral – vai ser formado pelos trabalhadores urbanos qualificados e semiquilificados, que se tornam o segmento mais importante, ainda que não o mais numeroso, das classes populares ascendentes. Sua outra base de apoio, ainda que ambígua e inconfiável, é uma burguesia industrial nascente.” (SOUZA, 2017: 66).

Parte 2 – A prática

II.2.1 – A modernização conservadora de Vargas

“Nas palavras de Santos (1979, p.75): sugiro que o conceito-chave que permite entender a política 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 do governo revolucionário, e que tal conceito poderia ser descrito como da 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” (FIORI, 1997: 7-8)

O processo de modernização econômica conduzido por Vargas à partir de 1930, como meio de superação da Grande Depressão, é largamente comparado ao processo de modernização conservadora (Cf. Pires e Ramos; 2009). Para Pires e Ramos, apesar da semelhança entre o processo de modernização adotado por Alemanha e Brasil, sobretudo quanto à questão agrária, é preciso fazer as devidas ressalvas históricas e teóricas, “...uma vez que a formação econômica e social nacional é diferente daquela encontrada nos países da Europa Ocidental” (PIRES e RAMOS, 2009: 416).

As particularidades da formação econômica e social do Brasil estão abordadas no item segundo do capítulo primeiro deste trabalho. Conforme exposto, as particularidades, que condicionam o processo de modernização brasileiro, são essencialmente frutos do passado colonial e escravagista. Estes heranças nefastas, por sua vez, são reproduzidas na modernidade através da restrição ao exercício da democracia e da cidadania.

as estruturas econômicas e sociais dos países desenvolvidos apresentam menor grau de heterogeneidade, quando comparadas às dos países subdesenvolvidos, dado que as elites dominantes dos países centrais construíram um projeto de nação que incorporou ao sistema econômico capitalista os estratos inferiores da estrutura social. No caso do Brasil, a elite dominante criou empecilhos ao acesso à cidadania e à democracia, visto que as classes inferiores foram e continuam sendo alijadas das vantagens proporcionadas pela modernização” (idem)

Durante o primeiro Governo Vargas (1930-1945), as políticas socioeconômicas foram constituídas em torno deste conceito limitado de cidadania, que alcançava apenas “aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei” (SANTOS, 1979: 75 *apud* FIORI, 1997: 137). Os instrumentos legais foram largamente utilizadas também para desmobilizar os movimentos operários, que já haviam se organizado antes da assunção de Vargas, regulamentando direitos requeridos e também já conquistados.

Entre 1931 e 1934, em acelerada sucessão de decretos, são reconhecidas, aceitas e atendidas todas as demandas do movimento sindical, geradas desde 1907, de tal sorte que...Essas demandas não tinham mais objeto, estando tudo regulado sob o patrocínio e fiscalizado do Ministério do Trabalho, criado após a Revolução de 30. (SANTOS, 1989: 76)

A unificação da legislação trabalhista em 1943, através do Decreto-Lei nº 5.452, deu origem à Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que continua em vigência.

Quanto ao sistema de previdência social brasileiro, este também não começa com Getúlio Vargas, uma vez que a Lei Eloy Chaves já havia regulamentado o funcionamento das CAP's, que serviu de base para o sistema varguista. Em 1933, através do Decreto nº 22.872, é criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM). Pioneiro, fora estabelecido com base na atividade genérica de cada empresa. Em 1935, por meio da Lei nº 159, é instituído o regime tripartite de financiamento, com participação do Estado além de empregado e empregador.

Além de proteção na velhice ou invalidez, os IAP's também ofereciam assistência médica e social, como descontos em medicamentos. Fora da estrutura das IAP's, o Estado varguista não provinha qualquer estrutura de assistência social ou médica, que se restringia às instituições de caridade e medidas sanitaristas. O caráter contributivo para os acesso à proteção médica, assistencial e previdenciária do Estado apenas se intensifica ao longo do período desenvolvimentista. Mesmo assim, Vargas utiliza a criação de novos IAP's como forma de barganhar apoio dos trabalhadores, e o faz, de forma paulatina e fragmentada, apenas após as pressões das categorias.

Em seu artigo *Capitalização de Renda e Promoção Habitacional*, Camila Ferrari (2016), investiga o uso intensivo dos recursos dos IAP's para a promoção habitacional. Além de identificar o papel da *cidadania regulada*¹ quanto do acesso aos institutos previdenciários, “A extensão do atendimento previdenciário se faria aos poucos, grupo a grupo de trabalhadores cuja profissão fosse oficialmente reconhecida.”(p. 170), Ferrari também verifica o condicionamento na política habitacional:

...a pesquisa sobre a localização dos projetos habitacionais dos IAPs no espaço urbano de São Paulo vem revelando que a escolha dos sítios onde seriam construídos os projetos habitacionais procurava seguir lógica semelhante à de investidores privados atuantes no processo de urbanização paulistano. Na década de 1940 quando se inicia a atuação dos IAPs como promotores de habitação...essa lógica era representada pela verticalização e adensamento nos terrenos mais valorizados...” (p. 173)

A limitação da cidadania era própria do Estado iniciado por Vargas, que a estabelecia à partir de decretos, ao reconhecer direitos de grupos específicos de trabalhadores. Neste processo de construção da cidadania, a massa de ex-escravos e seus descendentes,

limitadamente envolvidos durante a modernização, foram severamente afetados. Isso porque, além de não receberem quaisquer forma de auxílio quando alforriados, as ocupações que davam acesso aos direitos básicos de cidadania, como direitos à liberdade, segurança, habitação, saúde, assistência e previdência, eram majoritariamente as que se relacionavam com a *nova ordem moderna* e a imigração europeia em São Paulo, restando pouca atenção às ocupações *da ordem anterior*, ainda muito presentes, como domésticos e trabalhadores rurais, composta principalmente por ex-escravos e descendentes.

O avanço da modernização no campo, porém, afetou também, independentemente da raça, os de menor poder econômico, uma vez que os grandes produtores eram os principais beneficiados das políticas do Governo Vargas. Segundo Pires e Ramos (2009), “o acesso ao mercado de trabalho não aconteceu de forma democrática entre as classes sociais, pois aqueles produtores rurais que perderam suas terras foram lançados ao meio rural como mão-de-obra livre” (p. 420). Uma vez que o crescimento urbano não fora capaz, ou mesmo disposto, de incluir o excedente de mão de obra do campo, as consequências assumem as características trágicas que ainda presenciamos. Nas palavras de Graziano da Silva,

“[...] parte da superpopulação relativa no campo, como membros não-remunerados da força de trabalho familiar nas pequenas explorações ou são lançados nas zonas urbanas ao “rebotinho da sociedade” – o lumpesinato – constituído pelos trombadinhas, prostitutas, mendigos e ladrões.” (1999, p. 103 *apud* PIRES e RAMOS, 2009: 420).

A primeira provisão visando assistência aos trabalhadores rurais aparece na Lei 2.613/55, que estabeleceu o Serviço Social Rural. Através das diversas ações sociais, a referida lei servia “de molde a valorizar o ruralista e a fixá-lo à terra” (CF/88, parágrafo 1º, inciso c). Desta forma, antes de incorporar ao processo de modernização econômica, a legislação visava restringir o êxodo rural, que decorria tanto da miséria no campo quanto do mito de prosperidade nas cidades (haja visto que grande parte dos migrantes rurais se inseriam no ‘rebotinho da sociedade’, quando nas zonas urbanas).

Em decorrência da exclusão de diversos grupos sociais no processo de modernização econômica brasileiro, deliberadamente praticada pelo Estado, Jessé identifica que a *ralé de escravos*, então identificada com base na *raça*, dera lugar à *ralé de novos escravos*, cuja identificação não se dava mais apenas pela *raça*, cada vez mais miscigenada, mas pela *classe social* e pela *origem* (SOUZA, 2017: 46-47).

A inclusão parcial dos trabalhadores no processo de modernização da economia brasileira, que se deu de forma *conservadora*, e com fortes características morais, segundo a bibliografia consultada, acabaria por incorrer em diversas limitações, tanto para o sistema de

previdência social, que não se capitalizou o suficiente durante seu período de baixa maturidade, quanto para a própria estrutura social e econômica em si.

Veza que a disponibilidade e uso de mão de obra abundante é determinante para o crescimento econômico, sobretudo em situações de escassez de capital, o que decorreu do nosso modelo de intervencionismo foi, além da estrutura de baixos salários e altos juros, uma crônica dependência dos recursos públicos para a sustentação da taxa de lucro e expansão das empresas privadas. Na verdade, é possível presumir que principais agentes econômicos não se importavam com os custos da subutilização do fator abundante, segundo Pires e Ramos: “Por sua vez, o processo de modernização da grande unidade de exploração agrícola aconteceu como se ‘[...] a mão-de-obra fosse escassa e cara e o capital abundante e barato.’ (RANGEL, 2005b, p. 101)” (*apud* PIRES e RAMOS, 2009: 418).

Mesmo com uma maior valorização do capital, em detrimento do trabalho, ainda hoje o país carece de mecanismos de poupança mais eficientes e robustos. O que decorre, em grande parte, de uma condução clientelista e pouco técnica da poupança previdenciária, visto que a aplicação dos recursos dos IAP’s também atendiam às diretrizes econômicas do governo. Segundo Oliveira *et al*,

Já em 1948 os técnicos do IAPI afirmavam que: ‘O emprego de grandes capitais dos institutos em empresas controladas pelo Estado tem contribuído para isso (baixo rendimento das inversões). Até o presente momento o IAPI não recebeu um único real de juros dos Cr\$ 160.000.000,00 que inverteu na Cia. Siderúrgica Nacional. Não estamos negando a grande utilidade desse empreendimento mas, tão-somente lembrando uma das fontes de aplicações que por enquanto não têm produzido qualquer rendimento’ [Revista Industriários(1948)] (1999; p. 6)

A União, por sua vez, além de estipular o uso dos recursos superavitários dos IAP’s para a aquisição de títulos públicos (conforme o art. 23º, inciso a do Decreto nº 22.872/33), tornou-se um dos principais devedores da Previdência Social. Ainda segundo Oliveira *et al* (1999), a dívida da União com os IAP’s em 1960 chegava a mais de R\$ 5 bilhões, a valores de junho de 1998 (p. 2). Também em 1960, ainda no Governo de Juscelino Kubitscheck, é promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3.807/60).

No regime militar, é realizada a centralização dos recursos previdenciários, quando os IAP’s são consolidados, em 1966, sob o nome de Instituto Nacional da Previdência Social (INPS). Em 1977, as ações de previdência, assistência e saúde são desmembrados do INPS, que dá lugar ao Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), conforme a Lei nº 6.439/1977. Através da referida lei, manteve-se o caráter contributivo do acesso e o regime tripartite, mas o parágrafo 1º do artigo 17 incumbia à União apenas os gastos com

pessoal e administração do Sinpas, além da cobertura de eventuais déficits, sem definir uma cota fixa de participação no custeio do sistema.

O crescente comprometimento do Estado com os agentes privados durante o regime militar, porém, manteve asfixiado as transferências da União para o sistema de previdência social, ao mesmo tempo em que levou ao desenvolvimento de novos fundos, constituídos com poupança compulsória, caso do FUNRURAL. Regulamentado desde 1963, para realizar prestação mensal de aposentadoria no valor de 50% do salário mínimo corrente ao trabalhador rural, fora implantando somente em 1967, no Governo Castelo Branco. Quatro décadas após a criação da previdência social. É também caso do Programa de Integração Social (PIS), introduzido pelo Governo Médici, em 1970, como forma de garantir o financiamento de longo prazo da indústria. A partir de meados dos anos 1970, o regime militar se faria analista para empréstimos, por agentes privados, em moeda estrangeira⁷.

Apesar de populoso, o Brasil não logrou êxito em integrar eficientemente a mão de obra à forma assalariada, base capitalista. Vez que a disponibilidade e uso de mão de obra abundante é determinante para o crescimento econômico, sobretudo em situações de escassez de capital, o que decorreu do nosso modelo de intervencionismo foi, além da estrutura de baixos salários e altos juros, uma crônica dependência dos recursos públicos para a sustentação da taxa de lucro e expansão das empresas privadas. Isso por desenvolver mercados, de trabalho e de consumo, restritos e excludentes, que não atendem às necessidades de escala das indústrias de bens de consumo durável e, principalmente, de bens de capital, em parte fruto das próprias políticas do governo.

Assim, duas características tornaram-se intrínsecas à política econômica iniciada por Vargas, que é a inclusão parcial e desigual dos brasileiros no mundo de trabalho e no sistema de proteção social, bem como o uso dos recursos públicos para a sustentação do lucro privado, fato que estendeu a experiência intervencionista ao longo de cinco décadas. O incentivo do Estado para realização e expansão dos investimentos privados, em detrimento de políticas públicas de emprego, tal como conduziu-se nos EUA por meio do WPA, é resposta por trás de sermos um país abundante em terra em mão de obra, mas com preferência pelo capital: porque o governo conservador “amigo” distorce os preços relativos dos fatores capital e trabalho.

⁷ Paulo Davidoff Cruz expõe o uso político do endividamento externo no livro Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta.

II.2.2 – Constituição Federal de 1988: entre a proteção e o abandono

O modelo de desenvolvimento econômico iniciado por Vargas em 1930 se mostrou insustentável entre os anos 1970 e 1980, devido às restrições externas, decorrentes de dois choques nos preços do petróleo na década anterior (1973 e 1979), e da política de aumento de juros sobre dólar, conduzida pelo então presidente do FED, no período de 1979 a 1987, o economista Paul Volcker.

A crescente liberalização da economia estadunidense pressionou, através da dívida externa e de organismos internacionais, com destaque às dificuldades de entendimento com o Fundo Monetário Internacional (FMI), a liberalização também das economias periféricas, principalmente com as medidas contidas no chamado Consenso de Washington, que despontou nos últimos anos da década de 1980.

Seguindo os ventos internacionais, primeiro eleito após a redemocratização, e também o primeiro a incorrer em processo de impeachment, o Governo de Fernando Collor (1990-1992) foi quem de fato rompeu com o desenvolvimentista, passando a seguir o receituário neoliberal vigente à época, contido no Consenso de Washington.

Apesar das lutas sociais no campo interno, ao longo do período de redemocratização, o cenário externo, de crescente liberalização econômica, exerceu grande influência sobre o formato das políticas sociais inscritas na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada ao fim do período desenvolvimentista, em 1988 (CF/88). Influenciada pelas propostas do Plano Beveridge, as políticas públicas de saúde, assistência e previdência social, tornaram-se universais e passaram a ser integrantes do então recém-criado Sistema de Seguridade Social, conforme definido no art. 194 da CF/88, mediante de recursos de toda a sociedade.

No caso brasileiro a base de financiamento para o novo sistema de proteção passou a incidir, além dos recursos do mercado de trabalho, sobre lucro e faturamento das empresas, receitas do imposto de importação e de concursos de prognósticos, e também recursos do orçamento da União (CF/88, artº 195). Desta forma, se dava por abolida a primazia das contribuições *previdenciárias* para o acesso às políticas de seguridade social, em prol das contribuições *sociais*, aumentando a garantia de adequado funcionamento da rede de proteção mesmo em situações de fraqueza do mercado de trabalho e/ou de restrição orçamentária do Governo.

Inscrita na CF/88 tanto como um direito social (art.6º, caput) quanto um direito dos trabalhadores, urbanos e rurais (art. 7º, inciso IV), a previdência social, parte integrante do sistema de seguridade social, fora separada entre servidores públicos, civis e militares, à quem foram previstos regimes próprios de previdência (conforme definido na Seção II, art. 40), e demais segurados.

Regulamentada através do art. 201, a previdência social avançou consideravelmente na proteção dos trabalhadores rurais, que tiveram seus direitos igualados ao dos trabalhadores urbanos, abolindo prestações inferiores ao salário mínimo corrente. A contribuição, por sua vez, se daria aplicando uma alíquota sobre o produto comercializado:

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei. (CF/88, art. 195)

Responsável por proceder com a regulamentação das leis que fariam valer os direitos e deveres inscritos na CF/88, o Governo Collor optou por manter a Lei Orgânica da Previdência Social, que vinha de 1960, e escrever leis orgânicas separadas para saúde (lei nº8.080/90) e assistência social (lei nº 8.742/93) para cada um dos direitos que compunham a seguridade social (saúde, assistência e previdência social), além de uma lei orgânica para a própria Seguridade Social (lei nº 8.212/91). O Decreto nº 99.350/90, por sua vez, criou o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por meio da fusão das instituições criadas no período militar.

Originalmente, através do caput do art.25 da Lei Orgânica da Seguridade Social, a alíquota de contribuição dos trabalhadores rurais, sobre os valores de comercialização, fora estipulada em 3%, sendo reduzida a 2% com a alteração dada pela lei nº 8.540/92. Em 2010, porém, tal previsão seria julgada inconstitucional pelo Superior Tribunal Federal (STF), que, atendeu o colocado, por um frigorífico, de que o rito da lei não estabeleceu o previsto na CF/88, pois fora estabelecido por lei ordinária, quando deveria ser por meio de lei complementar.

“Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, conheceu e deu provimento ao recurso extraordinário para desobrigar os recorrentes da retenção e do recolhimento da contribuição social ou do seu recolhimento por subrogação sobre a 'receita bruta proveniente da comercialização da produção rural' de empregadores, pessoas naturais, fornecedores de bovinos para abate...” (STF, 2010, Recurso Extraordinário nº 363.865)

A decisão fora aplicada pelo Senado Federal em 2017. Em 2018, a lei nº 13.606 regularizou as contribuições, com o seguinte texto:

“Art. 25. A contribuição do empregador rural pessoa física, em substituição à contribuição de que tratam os incisos I e II do art. 22, e a do segurado especial, referidos, respectivamente, na alínea a do inciso V e no inciso VII do art. 12 desta Lei, destinada à Seguridade Social, é de:

I - 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção;” (Lei nº 13.606/18)

Além da redução da alíquota de contribuição neste período recente, chama atenção à quem se destina as contribuições dos trabalhadores rurais, assim como toda as demais contribuições sociais: à Seguridade Social. Ora, após a CF/88, as contribuições sociais foram destinadas a compor o Orçamento da Seguridade Social; mesmo as contribuições *de cunho previdenciário*, arrecadadas pelo INSS, não pertencem à Previdência Social, mas ao Orçamento da Seguridade Social. Este é um apontamento fundamental conduzido por Denise Gentil, autora atenta aos aspectos constitucionais que cercam o debate sobre o déficit na Previdência Social, sendo profundamente abordados em sua tese de doutorado *Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira*.

O que nos cabe atenção, por outro lado, é forma especificada para a contribuição dos trabalhadores rurais: a alíquota sobre a comercialização. Se por um lado uma massa de trabalhadores excluídos do progresso urbano-industrial, durante o período desenvolvimentista, passa a ser amplamente cobertos pela previdência social, por outro, a ausência de reformas na estrutura fundiária, aliado aos desinvestimentos que o Estado passou a conduzir, manteve baixíssima a capacidade contributiva dos trabalhadores rurais, sobretudo os de regime familiar.

A concentração de terras férteis e da infraestrutura de escoamento, desta forma, impuseram severas dificuldades para a comercialização neste grupo. A desigualdade no acesso ao crédito, por outro lado, conduzia a produtividade total dos fatores (PTF) em favor das grandes propriedades rurais, que, segundo Rogério Edivaldo Freitas, do IPEA:

“Com um menor emprego de mão de obra, ancoram-se na incorporação de capital em termos de máquinas e em alterações nos parâmetros tecnológicos das funções de produção em uso nas atividades agrícolas empreendidas no país (FREITAS, 2014, p. 374)

Se por um lado a capacidade de contribuição do pequeno produtor, ao sistema de seguridade, é reduzida, os que produzem exclusivamente para a subsistência, cujo resultado da comercialização é nula, por outro, ficam implicitamente desobrigados de contribuir, visto que uma alíquota fixa sobre um valor nulo de produção resulta em valor de contribuição também nulo. O que não impede, porém, que se faça jus aos direitos previstos em lei.

Estes pontos são fundamentais para identificar uma primeira fonte estrutural de déficits no sistema de previdência social, que é a proteção previdenciária ao trabalhador sem

fonte monetária de renda e capacidade contributiva. O sistema público de previdência então, entre em uma rota de colapso que se agrava ano após ano, até que os diversos grupos excluídos sejam incorporados de maneira integral *também ao sistema produtivo*, cabendo ajuda pública para que *desenvolvam capacidade contributiva*. Uma vez que foi o próprio Estado quem criou as condições para a existência e consolidação de um excedente estrutural de trabalhadores, através do abandono e da cidadania limitada, o mérito e a relevância da diversificação do financiamento da seguridade social, do qual nossa previdência social faz parte, mostra sua importância.

Ora, alega-se que os regimes rurais de previdência social tendem a resultados deficitários em quaisquer partes do mundo; há previsibilidade de déficit na previdência social brasileira a partir do regime rural. O que se discute aqui, porém, são as especificidades que fazem nosso regime rural de previdência *tão* deficitário, ao ponto de comprometer toda a sustentabilidade da Previdência Social brasileira, conforme os dados oficiais.

Desta forma, temos que a primeira fonte para o déficit estrutural na Previdência Social vem da não incorporação ao mundo de trabalho de grupos enormes. Este fenômeno deve-se às especificidades brasileiras do processo de modernização conservadora e cidadania regulada, iniciado por Vargas, que por cinco longas décadas esteve governando para poucos, consolidando nossas desigualdades socioeconômicas e nosso subdesenvolvimento.

Já na entrada do século XXI, quando o Partido dos Trabalhadores estabelece um novo pacto entre as elites econômicas, através da *Carta ao povo brasileiro*, e retoma a *via desenvolvimentista*, mas *em prol do campo*, a segunda, e principal, fonte estrutural de déficit na previdência social se impõe de forma intensa, que é o uso do Estado em benefício maior da acumulação capitalista privada.

II.2.3 – A carta ao povo e a nova modernização conservadora

Ao longo dos anos 1990, o ambiente de crescente liberalização e desregulamentação econômica, capitaneado pelos Estados Unidos e organismos multilaterais, a exemplo do FMI e do Banco Mundial, levou à organização de um modelo de desenvolvimento passivo, de periférica inserção na divisão internacional do trabalho (DIT), ainda que não pudesse ser confundido com os mais conservadores modelos liberais, segundo Reinaldo Gonçalves (2012b, p. 13).

Em contraposição ao modelo desenvolvimentista, que se baseava em um papel ativo do Estado na busca por uma inserção vantajosa na DIT, através do processo de substituição de importações (PSI), a política econômica conduzida por Fernando Henrique Cardoso, desde o Plano Real, deslocou a dinâmica do desenvolvimento econômico para a absorção de poupança estrangeira. O que se sucedeu, porém, foi a completa obediência aos mandos e desmandos da política econômica dos organismos multilaterais. Isso para que, bem-vistos no mercado internacional, pudéssemos ter maior acesso aos recursos financeiros externos e, então, superar incapacidade de autofinanciamento.

Desta forma, a passividade do Estado no processo de desenvolvimento econômico foi oferecida em troca do acesso a uma maior quantidade de recursos financeiros do estrangeiro, implicando clara, e severa, subordinação externa, por meio do que é conhecido como Modelo Liberal Periférico (MLP), segundo Gonçalves (2012b). Mas, se por um lado o governo dava maior liberdade econômica ao mercado, através do controle de gastos e desinvestimentos, por outro, a legislação pôs em prática a clara preferência do governo por um setor específico: o agroexportador, dos grandes produtores rurais.

No início dos anos 2000, com a demanda chinesa por *commodities* crescendo de forma intensa, o Governo FHC utilizou importantes alterações na arrecadação das contribuições sociais, notadamente aquelas de cunho previdenciário, como forma de aumentar a competitividade dos produtores rurais brasileiros.

Primeira medida neste sentido, a lei nº 10.256, de 9 de julho de 2001, alterou a lei nº 8.212/91, que versa sobre o custeio da Seguridade Social, e concedeu incentivos aos produtores rurais, pessoa jurídica, que beneficiassem minimamente sua produção, introduzindo uma categoria especial de empresa, a agroindústria. A contribuição patronal, de 20% sobre a folha de pagamentos, deixou de ser arrecadada em prol de uma alíquota de 2,5% sobre o faturamento da agroindústria, aumentando a *capacidade de absorção* de mão de obra nesse setor.

De fato, entre 2001 e 2005, segundo dados do IBGE, a absorção de trabalhadores rurais, formais, informais e autônomos, cresceu de forma absoluta, mantendo uma participação média de 20% no total das ocupações. A partir de 2005, porém, a crescente acumulação, os reinvestimentos realizados e o crescente financiamento com recursos públicos levaram à intensificação da maquinação no campo, com uma conseqüente menor absorção de trabalhadores. Assim, a força de trabalho ocupada na agropecuária caiu de 20,2% em 2001, para 19,9% em 2005. Em 2007, eram 17,7% os empregados na agropecuária e em 2010,

15,78%, a despeito do valor adicionado pelo setor ter se mantido praticamente constante durante todo o período.

Em dezembro de 2001, outra importante medida em prol da competitividade internacional das *commodities* brasileiras foi aprovada. Através da Emenda Constitucional número 33, as contribuições sociais incidentes sobre receitas de exportação deixaram de ser recolhidas. Desta forma, o aumento da produtividade das *commodities* brasileiras no mercado internacional, de início, se deu através da *exportação de tributos*, em detrimento da seguridade social e em particular do Regime Rural da Previdência Social. (exportação de tributos).

Apesar das expectativas, e esperanças, o governo eleito em 2002 não apenas deu continuidade, como aprofundou ao modelo liberal periférico, iniciado por FHC. Durante a eleição, porém, a iminente primeira vitória do Partido dos Trabalhadores, e uma possível ruptura com as fontes estabelecidas e emergentes de acumulação capitalista, havia levado uma enorme histeria no mercado financeiro, que beirava uma perigosa crise cambial.

Para acalmar o mercado dos riscos de sua assunção, o presidente eleito, Luís Inácio Lula da Silva, negociou a transição do governo, garantindo “criteriosa transição”, respeito aos contratos e obrigações do país, bem como a manutenção de superávits primários e ampla negociação nacional na tomada de decisões. A “Carta ao povo brasileiro”, divulgada junho de 2002, foi a salvaguarda, dada por Lula, de que a obediência ao receituário neoliberal seria preservada em seu governo (GONÇALVES, 2012b).

Frente aos resultados que se seguiram, porém, a “Carta ao povo brasileiro” mais se mostrou como uma submissão do Governo Lula aos interesses do setor financeiro e dos grandes produtores rurais do que uma negociação propriamente dita. Isto porque a adesão ao tripé câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário, restringia possibilidade de políticas desenvolvimentistas *de fato* e, aliado à manutenção das desonerações previdenciárias ao agronegócio e à política de reservas internacionais, mantinha o cenário perfeito para a acumulação do setor agroexportador e financeiro. Para tal, foi fundamental a indicação de um executivo da área financeiro para o controle do Banco Central, caso de Henrique Meirelles, e manutenção da política econômica vigente.

Ora, a crescente entrada de divisas, decorrente das compras chinesas, certamente daria ao Governo Lula as condições para retomar uma política robusta de industrialização. A criação de reservas internacionais, porém, tornou-se uma das principais políticas do Banco Central (BC) ao longo da primeira década do século XXI. Conduzida para adquirir a

confiança dos investidores internacionais, tal política, por outro lado, ajudou na manutenção da taxa de câmbio em nível artificialmente desvalorizado, aumentando o retorno das vendas em dólares, impedindo queda mais acentuada da inflação, o que garantia ambiente de altos juros para o setor financeiro. Assim, o Governo Lula não apenas deu continuidade ao MLP como aprofundou-o.

Devido à adesão e ao sucesso desta combinação de políticas, o Governo Lula não conseguiu evitar a crescente dominação financeira e especialização primária da economia brasileira, nem com dois mandatos e uma repactuação social entre eles.

CAPÍTULO III – ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS ATUAIS

III.1 – As implicações da cidadania limitada

Em decorrência direta da exclusão social e econômica, consequência das políticas conservadoras de modernização econômica no Brasil, alguns resultados se mostram devastadores para a Previdência Social no campo, particularmente quanto à concentração fundiária e de capital em grandes propriedades, ao baixo nível de empregos formalmente vinculados à legislação trabalhista e ao sistema previdenciário e à vitimização da população jovem, particularmente negra, que afeta sobretudo os estados do norte e nordeste, onde os impulsos modernizantes ainda não chegaram tal como nas regiões sudeste e sul.

Segundo a publicação Atlas da Violência 2018, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 33.590 jovens entre 15 e 29 anos foram assassinados em 2016, sendo 94,6% do sexo masculino. Enquanto a taxa de homicídio de não negros reduziu em 6,8% entre 2006 e 2016, a de negros aumentou em 23,1%, sendo que estes últimos incorreram em 2,5 vezes mais chances de serem assassinados que os primeiros. Se por um lado esses parâmetros guardam relação estreita com o processo histórico de exclusão dos ex-escravos e seus descendentes de escravos, por outro representam um comprometimento do futuro econômico e social do país, com impactos diretos sobre o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário.

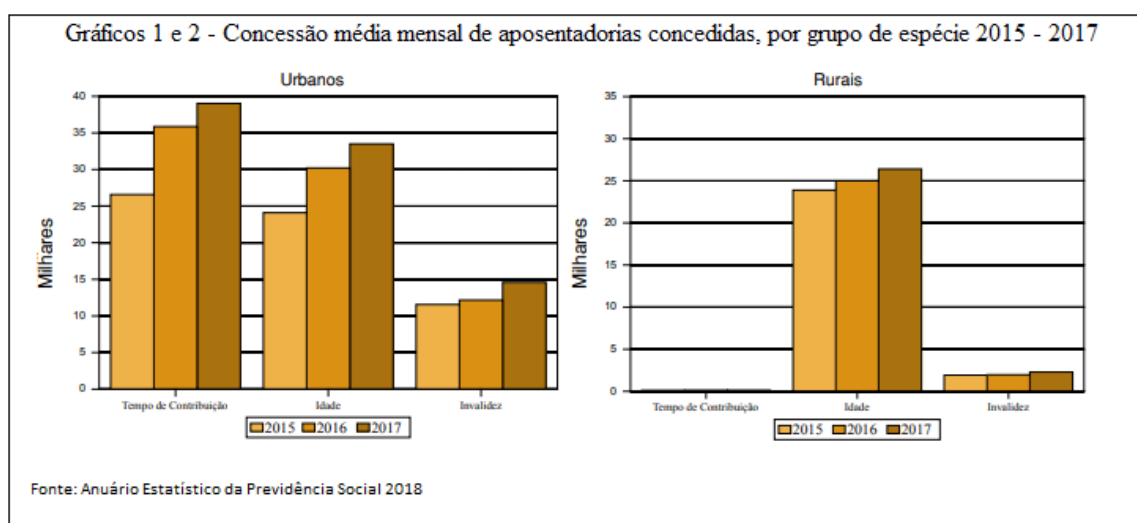
A concentração fundiária, por sua vez, apesar de crônica no país, apenas piorou ao longo dos últimos 11 anos, conforme o Censo Agropecuário de 2017. O grupo de propriedades com de mais de 1.000 hectares no país, enquanto perfizeram apenas 1% do total, controlaram 47,52% da área dos estabelecimentos agropecuários, em 2017. Ainda assim, o grupo político que assume o governo brasileiro em 2019 é abertamente favorável ao agronegócio, em detrimento dos desafortunados.

Se por um lado o acesso à terra se mostra ainda restrito no país, o emprego formal também não tem avançado, e permanece restrito à cerca de metade do total da população ocupada, como é possível ver na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 – Total de ocupados por tipo de inserção no mercado de trabalho – Brasil 2010 a 2014			
Ano	Com vínculo formal	Sem vínculo formal	
		Sem carteira	Autônoma
2010	49,9%	18,6%	31,5%
2011	51,6%	17,7%	30,6%
2012	52,6%	17,7%	29,7%
2013	53,8%	16,9%	29,3%
2014	52,9%	16,7%	30,3%
2015	53,3%	16,1%	30,6%
2016	52,7%	16,5%	30,8%

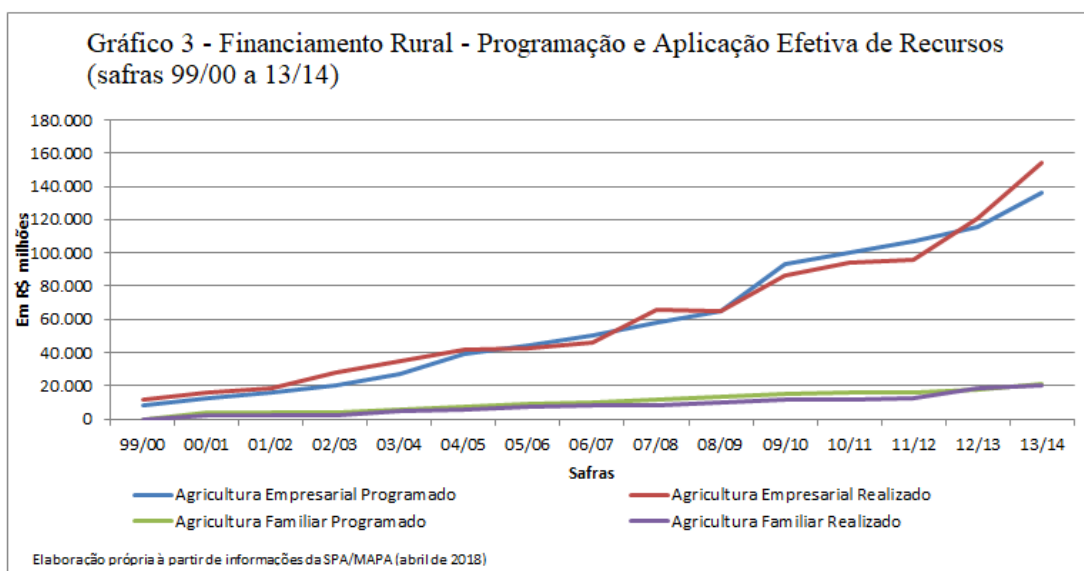
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2016)

Como resultado do processo de modernização conduzido na economia brasileira, que privilegiou o grande latifúndio em prejuízo dos trabalhadores rurais, a contribuição dos segurados no campo é praticamente insignificante, o que leva à quase totalidade dos benefícios serem concedidos por idade.



A afirmação de que se aposenta muito cedo no Brasil, portanto, é verdade apenas em partes, uma vez que a quase totalidade dos trabalhadores rurais do sexo masculino se aposentam após a idade mínima, que é de 60 anos.

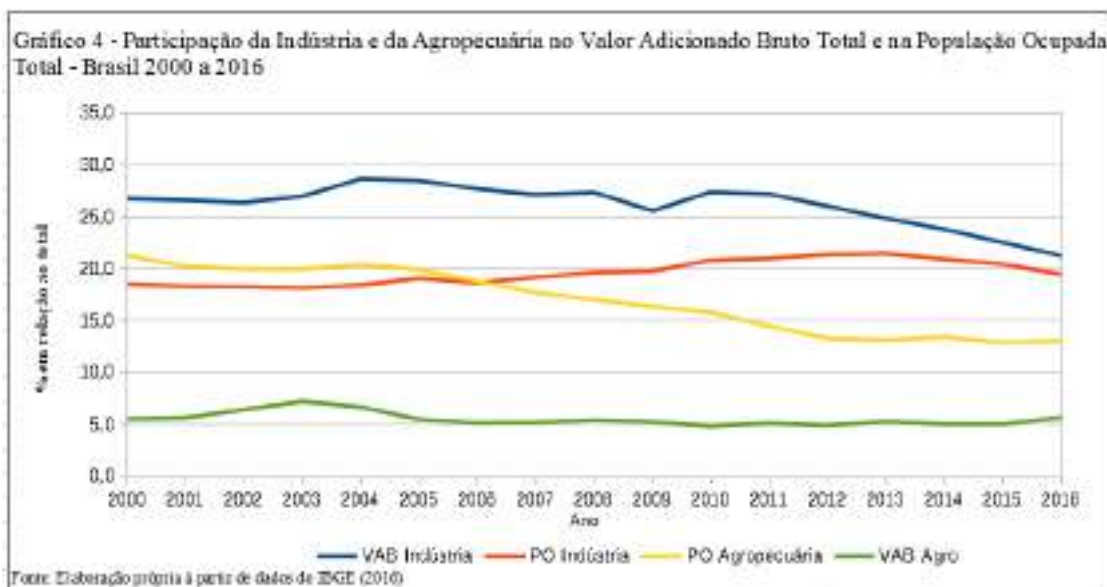
Por outro lado, os incentivos econômicos ao agronegócio, tanto fiscais quanto creditícios, permanecem preponderantes, mesmo nos anos mais recentes. Apesar da maior atenção despendida à agricultura familiar durante o Governo Lula, 90% do financiamento público ao setor rural permanece sendo destinado à grande agricultura.



As consequências dos incentivos dado pelo setor público aos grandes produtores rurais é catastrófica, pois o maior acesso à capital apenas aumentou a poupança de mão de obra, sem prejuízos à acumulação.

III.2 – As implicações dos incentivos à Agricultura Empresarial

Como resultado da maior concentração fundiária e dos aportes de créditos públicos nos grandes latifúndios, a mecanização do campo têm se acelerado desde a primeira metade do século XXI. A liberação de trabalhadores rurais, porém, não bem equacionada pela indústria, que perdeu participação em ritmo mais intenso justamente após o programa de desoneração da folha de pagamentos, do primeiro Governo Dilma.



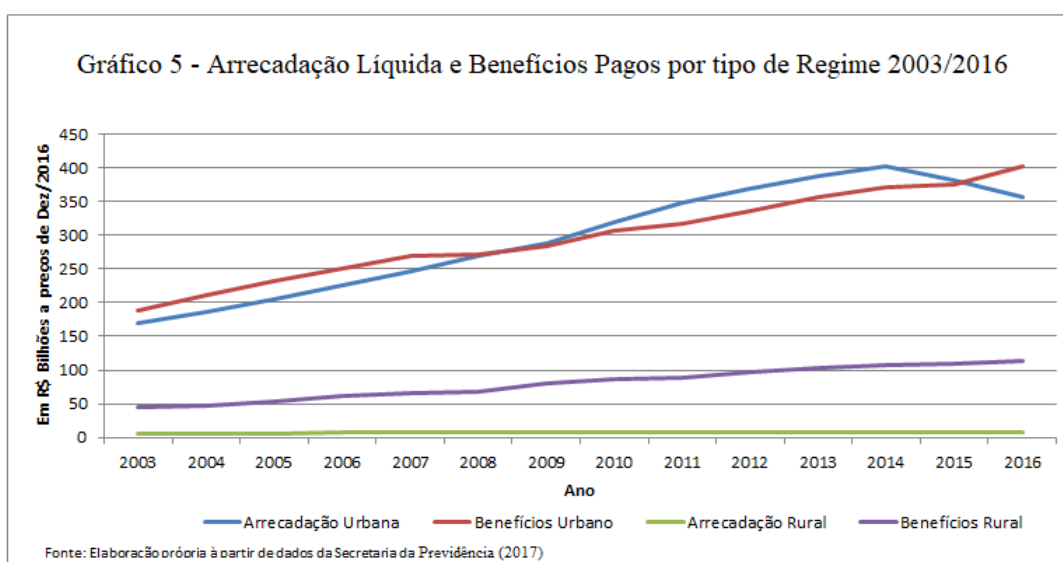
Conforme é possível inferir do gráfico 5, o maior direcionamento de recursos públicos ao setor primário da economia, por outro lado, gerou descompasso entre o crescimento da produtividade do agronegócio e da indústria, que paulatinamente perdeu competitividade e tamanho. A especialização primária da economia (GONÇALVES, 2009) impactou diretamente no crescimento da atividade industrial, setor de maior dinâmica e onde salários e arrecadações previdenciárias são maiores. E também levou também a maior estrangulação da capacidade de contribuição do produtor rural pessoa física, principalmente o de menor poderio econômico. Isso porque as vendas ao mercado externo geraram maior competição e entraves, para o produtor nacional, no acesso aos insumos, principalmente rações (milho e soja).

Por outro lado, além da preferência da agroindústria pelos pagamentos em dólares, os investimentos realizados para o escoamento da produção agrícola (concentrada em grande parte no Centro-Oeste), principalmente para a ligação de rodovias e ferrovias com portos, praticamente excluiu o acesso dos pequenos produtores (geralmente isolados da infraestrutura de transportes) ao mercado de insumos. Assim, a já limitada capacidade de contribuição nesse grupo passou a incorrer em ainda maiores restrições.

III.3 – Os impactos na Previdência Social

Diante das exposições feitas, a consequência da modernização conservadora no Brasil se mostra de forma inexorável sobre os atuais resultados da Previdência Social brasileira.

Apesar do crescimento da atividade no campo, a desoneração ao agronegócio exportador agiu como uma âncora na arrecadação das contribuições sociais para o financiamento do Regime Rural, cuja variação no período foi praticamente desprezível: de R\$ 6,3 bilhões arrecadados em 2003 para R\$ 8 bilhões em 2016. Estes valores de 2016, por sua vez, são menores que os arrecadados em 2008, quando somaram R\$ 8,5 bilhões, como mostram o gráfico a seguir.



Algumas informações importantes saltam do Gráfico 1. Entre 2009 e 2015, período que abarca as políticas contracíclicas do segundo Governo Lula e a política de desoneração da folha de pagamentos do primeiro Governo Dilma, o Regime Urbano registrou seguidos resultados superavitários. Por outro lado, os resultados do Regime Rural mostram o valor aberrante do Regime Geral, que é a arrecadação das contribuições rurais.

Assim, grande parte do sucesso do setor agropecuário ao longo do século XXI tem se dado, como não poderia deixar de ser claro, à custa do Regime Rural de Previdência Social, que paulatinamente se transformou na maior fonte de pressão sobre as contas públicas, e nenhuma reforma que alterasse o rumo ou o núcleo da acumulação pode ser aprovada.

CONCLUSÃO

Atualmente duas correntes de pensamento sobre os resultados da Previdência Social disputam o debate acerca do tema. De um lado há economistas ligados ao mainstream do pensamento econômico e segue fielmente os receituários em voga no mundo. Acreditam que a generosidade do sistema brasileiro de previdência social, principalmente com mulheres e trabalhadores rurais, e o envelhecimento populacional, ao lado da política de valorização do salário mínimo, são as principais causas para os resultados negativos no sistema. Possuem crença na democracia parlamentar e na solução via pacto político, ignorando a construção de poder político no Brasil e o poder dos lobbies.

Uma segunda corrente, representada em grande parte por Denise Gentil, atenta para os aspectos constitucionais que norteiam o financiamento do sistema de previdência social, que não estariam sendo observados, e para a política fiscal conduzida à revelia do Orçamento da Seguridade Social. Ressalta a importância socioeconômica dos gastos fiscais e atenta para os efeitos do nível de juros sobre o Orçamento da União e nível de emprego.

Esta monografia encontrou respostas no acordo entre os grandes proprietários de terra e a burguesia urbano-industrial que ascendia nos anos 1930. Tal acordo fora para que o Estado desenvolvesse o complexo urbano-industrial emergente em troca da manutenção da estrutura fundiária.

As consequências de tal acordo não são catastróficas por princípio, mas, por trás deste acordo entre camadas médias e altas da população está a manutenção de uma sociedade extremamente segregada, que passa a ser oficializada a partir das políticas trabalhistas que Vargas conduz a partir de 1930. A divisão social em classes, e a decorrente exclusão social oficializada por Vargas, quando se formou um grande número de brasileiros livres sem direitos de cidadania é, então, as raízes dos problemas em torno da alocação de recursos no Brasil, principalmente os recursos públicos e terras.

Deste cenário decorre que, por um lado, a Previdência Social sofre com a baixíssima cobertura do emprego formal e a pressão para baixo sobre os salários, decorrente do contingente de mão de obra em reserva, tanto nos meios urbanos quanto, principalmente, no meio rural, onde os meios de produção, além da própria força de trabalho, são escassos. Por outro lado, os grandes latifundiários foram historicamente beneficiados com a manutenção da

estrutura agrária e dos incentivos fiscais e creditícios que o Estado dispõe à sua produção e exportação.

Dado a inércia, e talvez até desinteresse, do Estado e do mercado em solucionar os problemas *de fato*, a resposta deve vir da mobilização social em prol do desenvolvimento econômico das comunidades atrasadas, principalmente nos meios rurais onde nada se produz. Projetos e financiamentos para irrigação, agropecuária familiar, criação e organização de mercados na zona rural e para escoamento da produção rural, são meios de expandir a reprodução ampliada do capital e fazer circular renda nos interiores do Brasil, onde o povo vive em meio ao descaso do poder público e da iniciativa privada desde o fim da escravidão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Superior Tribunal Federal. Acórdão. Recurso Extraordinário nº 363.852. Pressuposto Específico. Violência à Constituição. Contribuição Social. Relator Min. José Delgado. DJe nº 71, Brasília, 22 abr. 2010, p 701-759

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

Dobb, M. (1980). A evolução do capitalismo (7a ed.). Rio de Janeiro: Zahar

ESPING-ANDERSEN, G. "As Três Economias Políticas do WelfareState", in: Lua Nova, nº 24, set, 1991: 85-116.

FENGE, Robert; SCHEUBEL, Beatrice (2014): Pensions and fertility: Back to the Roots. The introduction of Bismarck's pension scheme and the European fertility decline. In Working Paper No. 1734, September 2014, European Central Bank, Frankfurt.

FIORI, José Luís. **Welfare State: patterns and crisis**. *Physis* [online]. 1997, vol.7, n.2, pp.129-147. ISSN 0103-7331. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73311997000200008>.

FREITAS, R. E. Produtividade agrícola no Brasil. In: DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R.(Orgs.). Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes. 1. ed. Brasília: ABDI; Ipea, 2014. v. 1

KEYNES, J. M. Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro (1. ed. 1936). Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964.

GENTIL, Denise. A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Brasileira – análise financeira do período 1990-2005.2006, 358f. Tese (Doutorado em Economia) -UFRJ.

GIAMBIAGI, Fabio; PINTO, Felipe; ROTHMULLER, Leandro. Reforma previdenciária em 2019: elementos para uma tomada de decisão. [Rio de Janeiro]: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2018. 48 p. (Textos para Discussão ; 127). Disponível em < <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/15740>>. Acessado em 10 jan. 2019.

GONÇALVES, R. O Governo Lula e o Nacional-Desenvolvimentismo às avessas. In:Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, nº 31, fev/2009., pp. 5-30

GONCALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. Serv. Soc. Soc. [online]. 2012, n.112, pp.637-671. ISSN 0101-6628. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000400003>.

MARX, Karl. O Capital: Crítica da economia política. Livro Primeiro: o processo de produção do capital. 5.ed. Tradução de Reginaldo Sant'ana. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1980.

MOORE, Jr. Barrington. As origens sociais da ditadura e da democracia. Editora Martins Fontes: São Paulo, 1983, 532 p.

PEREIRA JÚNIOR, Aécio. Evolução histórica da Previdência Social e os direitos fundamentais. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10,n. 707, 12 jun. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6881>>. Acesso em 17 mar. 2018.

PIRES, Murilo José S.; RAMOS, Pedro. **O Termo Modernização Conservadora: Sua Origem e Utilização no Brasil**. Revista Econômica do Nordeste. V. 40, n. 03, jul./set. 2009. Disponível em: https://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=114. Acesso em:

OLIVEIRA, Francisco Eduardo, et al. A Dívida Da União Com A Previdência Social: Uma Perspectiva Histórica. TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 638, abr. 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0638.pdf.> Acesso em 14 nov. 2018.

SCHWARTZ , Stuart B. Segredos Internos: Engenhos e escravos na sociedade colonial, 1550–1835 (São Paulo: Companhia das Letras, co-edition with the Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), 1988), pp. 474.

SOUZA, Jessé (2000). A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: UnB.

_____. A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (Orgs.) Previdência no Brasil – debates, dilemas e escolhas. Ipea, 2007.

TAFNER, P. Desafios e reformas da previdência social brasileira. Revista USP, n. 93, p. 137-156, 30 maio 2012.