



16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

Eixo: Política social e Serviço Social.

Sub-eixo: Ênfase em Concepção.

A CAPITALIZAÇÃO PERVERSA DA PEC Nº 06/19, UMA NOVA PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Raphael Pereira Marques¹

Resumo: O objetivo deste trabalho é analisar as finalidades da concepção de um novo projeto de reforma da previdência no Brasil por meio da Proposta de Emenda à Constituição nº 06/19. É identificada, na proposta, a perversidade da individualização da previdência e sua estratégia de financeirização da poupança futura desses, mercadorizando-a em favor dos interesses do capital. Foi utilizado, como metodologia, o levantamento bibliográfico de literatura pertinente ao tema e análise documental da legislação referente à proposta.

Palavras-chave: Previdência Social; Capitalização; Reforma.

Abstract: The objective of this paper is to analyze the objectives of the conception of a new project of social security reform in Brazil through the Proposal of Amendment to the Constitution # 06/19. In the proposal, the perversity of the individualization of social security and its strategy of financialisation of future savings are identified in the proposal, commodifying it in favor of the interests of capital. The methodology used was the literature review of relevant literature and documentary analysis of legislation related to the proposal.

Keywords: Social Security; Capitalization; Reform.

A previdência social tem servido como recurso às sucessivas crises do capital que tenta compensar as quedas de suas taxas de lucro com a apropriação privada do fundo público destinado à política de seguridade social, mobilizadora de vultosos recursos monetários (SALVADOR, 2010). Como uma de suas estratégias, está a maior exploração de partes da riqueza do trabalho, que financia a previdência social por meio da renda salarial dos trabalhadores, convertendo-a em capital financeiro e transformando sua poupança futura em mercadoria. Esse é o caso, por exemplo, dos fundos de pensão², regime já em vigor no sistema previdenciário brasileiro que fragiliza o conceito de solidariedade em favor dos interesses do mercado de capitais, explorando ainda mais as relações de trabalho e apropriando-se de maior parte do fundo público, combinada a ilusão da reversão dessa riqueza para os trabalhadores (GRANEMANN, 2012).

O regime de produção capitalista tem intrinsecamente em seu *modus operandi* a necessidade de acumulação de valor sobre o próprio valor. Segundo Virgínia Fontes, “Esta

¹ Estudante de Pós-Graduação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. E-mail: <rphmarques@gmail.com>.

² Os fundos de pensão que também se tratam de um modelo capitalizado da previdência social compõem no Brasil, até o momento, regime de previdência social complementar.

é uma sociedade que produz recorrentemente crises, pelo fosso entre necessidades sempre renovadas por novas mercadorias e a impossibilidade concreta da satisfação sequer das necessidades essenciais pela grande maioria” (FONTES, 2017, p 411). Em outras palavras, trata-se de um ciclo infundável de produção de necessidades. É o caso das taxas de lucros que invariavelmente ao caírem provocam alterações profundas na direção de se encontrarem outras fontes de acumulação. Nessa linha, um importante caminho tomado a partir da década de 1980, com a crise capitalista do Estado Social, foi o da financeirização das economias. O privilégio às estratégias de acumulação por meio da mercadorização do próprio capital, favorecendo o capital portador de juros, é uma marca desse período até os dias de hoje.

Coordenada com a atual crise do capital, a Proposta de Emenda Constitucional nº 06 de 2019 (PEC nº 06/19), conhecida pela grande mídia brasileira como “a reforma da previdência” – com ênfase no artigo definido “a”, embora represente apenas mais uma proposta de reforma previdenciária – apresenta características de uma nova estratégia de expansão da acumulação capitalista sobre o sistema de seguridade social brasileiro ao permitir seu modelo totalmente capitalizado. Trata-se de uma iniciativa para submissão ainda maior da riqueza produzida pelos trabalhadores aos interesses do capital, abrindo-se um amplo campo para exploração por bancos e administradoras de fundos de pensão de um montante na ordem de R\$ 721,22 bilhões de reais, conforme lei orçamentária vigente no ano de 2019³.

A hegemonia neoliberal construída a partir dos anos 1980 e fortalecida pelas instituições que consentiram com seus pressupostos em Washington no ano de 1989, trataram de difundir valores da individualidade neoliberal. Promovia-se a noção do sujeito neoliberal, movido por interesses próprios de obtenção de lucro a partir do investimento de si mesmo, mercadorizado, sujeitando-se a valores que vão em direção a sua maior exploração na relação capital trabalho (DARDOT; LAVAL, 2016). O modelo capitalizado de previdência social reflete de maneira evidente o discurso do fundo próprio para rendimentos individuais, minando noções como a solidariedade entre trabalhadores ativos e inativos na previdência social; a responsabilização do Estado pelos direitos sociais conquistados e reconhecidos pelos marcos legais em vigência, sobretudo, pela Constituição Federal de 1988 (CRFB 88); e o compromisso com o enfrentamento a desigualdade social por meio do sistema previdenciário.

³ Lei Orçamentária Anual 2019 (BRASIL, 2019).

Ao contrário da solidariedade própria do regime de repartição adotado, no qual os trabalhadores ocupados financiam aqueles em inatividade, a capitalização individualizada da previdência social ignora as possibilidades de distribuição de riquezas entre os trabalhadores. A repartição, que financia não somente o trabalhador aposentado mas também aqueles que não tiveram capacidade para o trabalho, ou oportunidade de trabalho formal ao longo da vida, tem características claramente distributivas, embora seu financiamento ainda esteja pautado principalmente sobre a renda do próprio trabalhador, o que mina possibilidades maiores de redistribuição dessas riquezas (SALVADOR, 2010). Sendo assim, a capitalização da previdência social vai na contramão desses vieses já fragilizados de solidariedade e combate à desigualdade, entendendo a previdência como política social.

O modelo de seguridade social no Brasil se constituiu ainda sob a égide das vertentes *beveridgianas* e *keynesianas* do *Welfare State*, economia política que vigorou mais fortemente em países do capitalismo central no pós-guerra, amparando-se sobre a relação formal de trabalho, de onde se extrai a maior parte de seu financiamento. Todavia, a empresa individual, difundida com a precarização do mundo do trabalho em amplo progresso desde os anos 1980 e em boa medida informal e descompromissada com o financiamento da previdência social, fragiliza sua fonte de recursos, provocando seu *defunding* e, conseqüentemente, um desmonte da política social de previdência, favorecendo os argumentos para sua capitalização. Como resultado, percebe-se um grande processo do enfraquecimento de sua perspectiva solidária na individualização por estratégias marginais ou diretas de individualização do fundo previdenciário e delegação deste para o capital financeiro.

Aos princípios da década de 1980, o Brasil possuía em seu modelo de repartição da previdência social aproximadamente oito trabalhadores formalmente ocupados para o sustento da renda de um trabalhador inativo (CAMARANO; FERNANDES, 2016). Esse cenário foi sendo dramaticamente alterado em razão das novas estratégias do capitalismo para apropriação de valor sobre o trabalho, que transformaram as relações nesse mundo informalizando-o em grande medida, além do crescimento das taxas de longevidade da população, até mesmo pelos efeitos da própria política de seguridade social. Isso acabou por transformar substancialmente esse cenário de estabilidade no financiamento da previdência em relação aos que percebiam renda advinda dessa, reduzindo aos anos 10 do século XXI à proporção de menos de dois trabalhadores para cada pessoa beneficiada pela previdência social. Essa nova realidade corrobora com argumentos atuariais para a individualização previdenciária no sentido mais clássico da velha expressão popular de “a

conta não fecha”, usada frequentemente por expoentes da ortodoxia econômica que defendem a capitalização da previdência.

Entretanto, as lutas da classe trabalhadora permitiram ao longo do tempo o reconhecimento de direitos perante a racionalidade legal do Estado burguês, permitindo por meio da responsabilização institucional desse por políticas públicas para provimento de necessidades sociais próprias das desigualdades inerentes ao modo de produção capitalista. O período dos movimentos de redemocratização no Brasil, mais particularmente, aquele que tomou forma também nos anos 1980 de modo contraditório a insurgência neoliberal, provocou transformações significativas no âmbito político institucional do país diante da reposição de um governo civil após a agonia do regime ditatorial militar. Nesse processo, houve um longo período de lutas de movimentos sociais e da classe trabalhadora em direção à democratização daquele Estado, até então totalitário, e da sua responsabilização pelas demandas sociais que se acumulavam ao longo da década perdida. Nesta mesma época, foi reformado o ordenamento jurídico do Estado, culminando na promulgação da Constituição de 1988, que reconheceu como dever do Estado a promoção de políticas sociais de caráter universal e de equidade, tal como em demais constituições liberais contemporâneas, alimentando-se de concepções humanistas historicamente construídas (BOBBIO, 2004).

Essa mesma noção normativa, vinculada ao dever do Estado para com a seguridade social da população, vem sendo desmontada no sentido de sua desvinculação de recursos. As Emendas à Constituição (atualmente, aproximando-se de cem), em boa medida, retrocederam em questão dos direitos sociais previstos, como é o caso das sucessivas reformas da previdência que atingem até hoje o já fragilizado sistema de seguridade social. A própria Desvinculação de Receitas da União (DRU) medida político legal em vigor desde meados dos anos 1990, que desvincula receitas do orçamento de seguridade social (antes na ordem de 20% desse orçamento, alterado no ano de 2016 para 30%) em benefício do pagamento a portadores de títulos da dívida pública, representa o descompromisso do Estado com o dever constitucional de garantia de uma previdência social pública. Não diferentemente, para maior flexibilização e avanço dessas mesmas estratégias, busca-se novamente uma reforma da Constituição. Podemos notar, ainda, dispositivos existentes na CRFB 88 que jamais foram regulamentados, como, por exemplo, o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) previsto pelo Art. 153, VII, como uma fonte para o governo federal de financiamento para do fundo público, podendo contribuir, inclusive, para o orçamento da seguridade social.

Outrossim, o projeto político de enfrentamento à desigualdade no Brasil sob o mote de direitos sociais universais e equitativos tal como pactuado socialmente na CRFB 88 também se enfraquece com o desmonte da política social de previdência social, com a descaracterização de sua dimensão solidária e a desobrigação do Estado pela promoção de políticas sociais dessa natureza. Isto, pois, por mais que o caráter contributivo da seguridade social tenha se configurado com base na renda do próprio trabalhador (SALVADOR, 2010), a segurança de renda através de aposentadorias, pensões e demais e políticas socioassistenciais financiadas com esses mesmos recursos, como é caso do Benefício de Prestação Continuada, reduziram significativamente no Brasil a desigualdade em faixas etárias diretamente beneficiárias dos recursos da previdência social.

Estudos demonstram que a desigualdade social brasileira é menor em segmentos da população que mais usufruem dos recursos da previdência social, como é o caso da população idosa (CAMARANO; FERNANDES, 2016). Além disso, temos um quadro social em que parte significativa das famílias brasileiras sustenta-se na renda de pessoas beneficiárias da previdência social pública. Nesse sentido, os impactos de uma reforma da previdência social que despolitiza projetos pautados em fundamentos de solidariedade, universalidade e equidade, tal como a PEC nº 06/19, podem ser devastadores em curto e longo prazo. Embora estejam incluídas questões fiscais nesse debate, que podem ser apreendidas sob diversos ângulos, do déficit fiscal da previdência ao seu superávit, não podemos perder de vista o caráter perverso de uma possível capitalização da previdência que vem atacar diretamente seus princípios estabelecidos na Constituição.

Logo, a reflexão adequada de Júlio César Lopes de Jesus ao constatar que:

O cenário apresentado atualmente, na realidade internacional e brasileira, demonstra que o capital, seus donos e representantes têm procurado formas sistemáticas de garantir a obtenção da mais-valia, particularmente a partir da estratégia de financeirização da economia, por meio de relações econômicas que se baseiam na especulação, nos juros, nas diversas maneiras de obter rápido retorno financeiro com o menor dispêndio possível de investimento de capital e tempo (JESUS, 2018, p. 171).

Deve-se ressaltar, ainda, que a PEC nº 06/19 não contém uma regulamentação propriamente dita do sistema capitalizado de previdência social, não havendo menção direta às regras desse modelo. No entanto, a proposta vem flexibilizar a possibilidade de implementação de suas regras de maneira flexível, por meio de lei complementar. A proposta reescreve o art. 201 da Constituição Federal e estabelece que: “Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal instituirá novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização (...)” (BRASIL, 2019, p. 11). Logo,

dispensa a rigidez constitucional para a reforma do sistema previdenciário que exige, a princípio, processo legislativo de emenda à constituição, conforme art. 60 da CRFB 88. Isso pressupõe maioria qualificada no Congresso Nacional para alterações, diferentemente de lei complementar que exige tão somente maioria simples. Quaisquer resistências quanto à capitalização da previdência social no legislativo, caso aprovada a reforma constitucional, serão menos eficazes.

Por fim, a ressignificação da política de previdência social em capital portador de juros e a mercantilização dos direitos e benefícios da seguridade social vêm ao encontro das expectativas do mercado financeiro, seguindo as tendências de financeirização e especulação econômicas, instrumentalizando aposentadorias e pensões dos trabalhadores. Com a PEC nº 06/19, seu principal foco passa a ser um fundo público altamente rentável e, em razão disso, muito cobiçado pelos setores rentistas da economia nacional e internacional, de modo que a orientação macroeconômica hegemônica passa a ser o fomento da forma de operação de tais serviços e benefícios via mercado, por meio de contribuições particulares e através de bancos, e não mais através de políticas sociais sob o mote da solidariedade, dever do Estado, como pactuado na Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 06/19**. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, fev de 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>>. Acesso em: 21 de junho de 2019.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Planalto, Brasília, DF, out de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.808, de 15 de Janeiro de 2019**. Planalto, Brasília, DF, jan de 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2019>. Acesso em: 21 de junho de 2019.

CAMARANO, Ana Amélia; FERNANDES, Daniele. **A previdência social brasileira**. In: Política nacional do idoso: velhas e novas questões. Alexandre de Oliveira Alcântara; Ana Amélia Camarano; Karla Cristina Giacomini (Orgs). Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

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

FONTES, Virgínia. **Capitalismo, crises e conjuntura**. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 130, p. 409-425. São Paulo: 2017. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0409.pdf>. Acesso em: 21 de junho de 2019.

GRANEMANN, Sara. **Fundos de pensão e a metamorfose do “salário em capital”**. In: Financeirização, fundo público e política social. Evilásio Salvador; Elaine Behring; Ivanete Boschetti; Sara Granemann (Orgs). São Paulo: Cortez, 2012.

JESUS, Julio César Lopes de. **A expropriação da previdência pública como estratégia de financeirização do capital**. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 131, p. 155-174. São Paulo: 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n131/0101-6628-sssoc-131-0155.pdf>. Acesso em: 21 de junho de 2019.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. 1ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010.