A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL NUMA PERSPECTIVA HISTÓRICO-COMPARATIVA MUNDIAL

Área "Economia e Estado"
Sub-área 10 "Políticas Públicas, Pobreza e Distribuição de Renda"

Gustavo Fabiano da Costa[*]

Resumo: O texto enquadra a previdência social no Brasil no movimento de transformação da economia-mundo capitalista, buscando avançar sobre o reducionismo/ universalismo das análises correntes que a compreendem dentro do reduto nacional. São comparados três períodos do desenvolvimento capitalista ao longo dos quais está compreendida a trajetória da instituição a nível mundial, no sentido de entender os condicionantes de seu surgimento, expansão e crise atual. Entende-se que a saída para o impasse entre ampliação ou redução da previdência como instituição de bem-estar social se dará no contexto do sistema mundial, considerando a distribuição da riqueza entre centro, semi-periferia e periferia na economia-mundo capitalista.

Introdução

Divergindo das análises correntes sobre a chamada crise da previdência social no Brasil, que a explicam restringindo-se à crise fiscal do Estado, o presente texto busca enquadrar este fenômeno no movimento de transformação da economia-mundo capitalista. Neste sentido se faz necessário reconstituir o desenvolvimento da instituição para compreender os fatores que acarretaram seu surgimento, expansão e crise, o que permitirá identificar os condicionantes para o Brasil como parte da economia-mundo. Dado que o conjunto de países do sistema mundial passou a conviver com problemas em seus programas previdenciários a partir da crise do Estado de bem-estar social, sendo este um fenômeno restrito aos países centrais da acumulação capitalista mundial, perguntamos o por quê da "crise mundial" no aparelho de Estado levando a uma "crise generalizada na previdência?"

Observamos que os estudos que tratam da previdência social caracterizam-se por dar ênfase ou à *forma* em que a previdência social está organizada ou à *função* exercida pela previdência na sociedade. Do primeiro tipo de análise normalmente decorrem proposições pragmáticas para reorganizar a previdência social em face da atual crise orçamentária, enquanto a partir da segunda são apontadas imperfeições nos papéis sociais a serem corrigidas para que o sistema previdenciário torne-se mais distributivo, ou equiparável aos programas nos países centrais.

---

[*] Mestrando em Economia na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Entre os primeiros tipos de análise encontra-se a tese de MATIJASCIC (2002), que, depois de identificar a queda da atividade econômica no Brasil a partir década de 1980 como fonte geradora da crise financeira na previdência social, concentra esforços na proposição de soluções de problemas internos de financiamento, legislação e administração dos programas, e também enfrentamento da tendência de envelhecimento da população, os quais em conjunto estariam levando à piora da situação do orçamento previdenciário. No segundo tipo de análise, SOUZA (2001) distingue as funções históricas que assumiram os programas sociais (incluindo a previdência social) no Brasil e nos países centrais, e então destaca a necessidade de melhorar a configuração dos atores sociais no país aos moldes do que aconteceu historicamente nos países avançados (homogeneização de classes, coalizão dos trabalhadores e autonomia da burocracia em relação ao governo).

Destaca-se aqui que a problemática em tais estudos é limitada, pois se restringe em última análise ao espaço interno do Estado nacional. No primeiro caso, apesar de uma *crise econômica e/ ou política de natureza mundial* ser apontada como fator gerador da crise na previdência social, o estudo, como normalmente se faz em análises formalistas direcionadas para a ação pragmática, volta-se à abordagem da instituição previdenciária dentro do reduto nacional e a partir daí são formuladas eventuais soluções para enfrentamento da crise. No caso de análises funcionalistas como a de Souza, depois de ser detectado que a previdência social assumiu papéis diferentes na sociedade quando são comparados países centrais e periféricos, retorna-se ao piso firme do Estado nacional para destacar a necessidade de mudar a configuração da "sociedade nacional" em direção ao que prevalece nos países centrais da acumulação capitalista, e a interferência da crise mundial nesse voluntarismo fica relegada para segundo plano. Nos dois casos, conjugam-se a inexistência de *articulação espaço-temporal* no tratamento do problema e as conseqüentes proposições de "respostas nacionais" para a situação atual da previdência social.

O presente trabalho busca avançar sobre as limitações. Para tal empreitada aborda-se a previdência social dentro da perspectiva do desenvolvimento espaço-temporal da economia-mundo capitalista, conforme proposição teórica de Giovanni Arrighi em "O longo século XX" respaldado nas idéias de Fernand Braudel sobre o desenvolvimento do capitalismo histórico. Sob esta perspectiva o desenvolvimento capitalista segue padrões recorrentes de acumulação expressos nos *Ciclos Sistêmicos de Acumulação (CSA)*, em que um grupo restrito de agentes estatais articula-se com agentes empresariais para liderar o processo de acumulação na economia mundial por determinado período de tempo. Os CSA são compostos por uma fase

de *expansão material (EM)*, quando predominam reinvestimentos dos lucros na produção e comércio de mercadorias, seguida por uma fase de *expansão financeira (EF)*, quando predominam reinvestimentos no comércio de moedas e títulos de dívidas.

Existiram quatro CSA: o genovês entre 1440 e 1630; o holandês entre 1630 e 1780; o britânico entre 1780 e 1930; e o norte-americano desde 1930 até os dias atuais. Durante a EM a liderança no processo de acumulação mundial é aceita pelos outros Estados e agentes capitalistas que aderem ao *regime de acumulação (RA)* em vigor. Porém, os RA históricos apresentam uma tendência de queda nos lucros potenciais devido ao aumento da concorrência intercapitalista ao longo do tempo. O aprofundamento desse processo leva à crise do RA em vigor e anuncia a fase de EF, quando a liderança do restrito grupo de agentes empresariais e estatais é contestada pelos outros atores que compõem o sistema mundial. A partir desse momento aumenta a especulação capitalista pelos lucros e paralelamente deflagram-se lutas interestatais pelo capital circulante. Foi nesse contexto que a instituição de previdência social surgiu, expandiu-se e entrou em crise, e com um caráter específico no Brasil como Estado periférico na economia-mundo capitalista.

A análise espaço-temporal é feita aplicando-se o método de *comparação incorporada* (McMICHAEL, 2000, p. 671), caracterizado por[1]: *i)* comparação de processos instantâneos historicamente conectados e mutuamente condicionados; *ii)* unidades comparadas que se formam umas em relação às outras e em relação ao todo formado através dessas inter-relações e; *iii)* as unidades de comparação são o tempo e/ ou o espaço.

A organização do texto é a seguinte: na seção 1 destacamos a importância da análise espaço-temporal na sociabilidade, aspecto deixado de lado pelas ciências sociais a partir do século XVIII. Abordamos a institucionalização da previdência social no contexto das relações entre atores sociais sob a perspectiva da economia-mundo capitalista, especificamente Estado, proprietários (agentes capitalistas) e trabalhadores. Na seção 2 aplicamos o método de comparação incorporada, compreendendo a previdência social articulada à economia-mundo em períodos específicos – no tempo – e no Brasil em face do que acontece nos países centrais da economia mundial – no espaço. Compreende-se que a atual crise orçamentária e tendência

[1] No original: *"Incorporated comparison makes three particular claims. First, comparison is not a formal 'external' procediture in which cases are juxtaposed as separate vehicles of common or contrasting patterns of variation. Rather comparison is 'internal' to historical inquery, where process-instances are comparable because they are historically connected and mutually conditioning. Second, incorporated comparison does not proced with an* a priori *conception of the composition and context of the units compared, rather they form in relation to one another and in relation to the whole formed through their inter-relationship. (...) Third, comparison can be conducted across space and time, separately or together."*

de reformas nos programas públicos de previdência decorrem do processo histórico e cumulativo em que consiste o desenvolvimento da economia-mundo capitalista. Na última seção propomos um esquema espaço-temporal para compreensão das idéias e fazemos as devidas considerações finais.

1 Proprietários, Trabalhadores e Estado: Origens da Previdência Social

Nesta primeira seção apresentamos argumentos que evidenciam a limitação de estudos influenciados pelo método científico tradicional.

1.1 Perspectiva tradicional: reducionismo das leis universais

As análises correntes da previdência social fundamentam-se no método científico por excelência, este impregnado de uma noção de espaço e tempo absolutos herdada da física newtoniana. Isso porque as ciências sociais nos séculos XVIII e XIX incorporaram tal perspectiva por intermédio da filosofia de John Locke.

Na visão de Locke existiriam leis naturais que induzem/ governam a sociedade humana – entre as quais liberdade, igualdade e direito de propriedade –, deduzidas da observação de *padrões de comportamento individuais* aplicados aos problemas econômicos e políticos. Esse comportamento da totalidade social derivado de motivações individuais dos seres humanos baseou-se no caráter reducionista-universalista que caracterizou a física de Isaac Newton no século XVII, que, por sua vez, uniu o método racional/ dedutivo de René Descartes com o método empírico/ indutivo de Francis Bacon.

Na física de Newton os fenômenos foram reduzidos ao movimento de partículas materiais em um *espaço absoluto*, que permanece imutável apesar de ser descrito em função de um *tempo também absoluto*, pois não é influenciado pelo mundo físico. Assim, na física newtoniana espaço e tempo são dimensões independentes entre si, desarticuladas, e assim os fenômenos físicos são compreendidos:

> Nas próprias palavras de Newton ‘o espaço absoluto, em sua própria natureza, sem levar em conta qualquer coisa que lhe seja externa, permanece sempre inalterado e imóvel’. Todas mudanças no mundo físico eram descritas em função de uma dimensão à parte, o tempo, também absoluto, sem ligação alguma com o mundo material, e que fluía de maneira uniforme do passado para o futuro através do presente. Escreveu Newton: ‘O tempo absoluto, verdadeiro e

> matemático, de si mesmo e por sua própria natureza, flui uniformemente, sem depender de qualquer coisa externa' (CAPRA, 1982, p. 60).

Adam Smith se apoiaria no princípio das leis naturais de Locke para explicar a tendência natural à troca na sociedade econômica, que seria o resultado das interações entre indivíduos motivados pelo interesse. Se produtores (proprietários) e trabalhadores (não-proprietários) tivessem liberdade no mercado para ofertar e demandar bens/ serviços e força de trabalho, uma situação de equilíbrio se estabeleceria na sociedade – "mão-invisível" – *num espaço que não é influenciado pelo tempo, e vice-versa*. Ao Estado caberia a adoção de medidas que auxiliem ou não atrapalhem a tendência para o cumprimento das leis naturais na sociedade. Quando as leis fossem aplicadas ao comércio internacional, este entendido como uma ampliação espacial da economia nacional, haveria uma tendência para o bem-estar de todas as nações.

Wilfredo Pareto ampliou a análise reducionista do bem-estar social, apontando este como resultado de indivíduos "juízes" de seu próprio bem-estar: *sempre* que um indivíduo eleva seu bem-estar sem que o dos outros diminua, haverá um aumento do bem-estar na sociedade como um todo. Surge daí uma noção de bem-estar social estritamente econômico (*welfare economics*), como uma situação de equilíbrio entre preferências de moléculas sociais do sistema econômico – equilíbrio de mercado. (FALEIROS, 1980, p. 12-16)

Em face da maior participação do Estado na esfera econômica da sociedade em meados do século XX, John Rawls[2] mescla uma noção de justiça "democrática" com a teoria do Estado de bem-estar social. Isso, porém, não repeliu a idéia de equilíbrio de mercado *(welfare economics)* do *welfare state*, numa fase do capitalismo em que a acumulação é empreendida pelo grande capital (monopolista/ oligopolista). (Ibid., p. 21).

1.2 Perspectiva da economia-mundo: dialética espaço-tempo

Diferentemente de "economia mundial" que envolve o conjunto das trocas no espaço global, o conceito de economia-mundo visa compreender a articulação da economia com outras realidades sociais (culturais, políticas) em torno de um *espaço* e ao longo de um *tempo* delimitados, representando assim uma *unidade de análise* ou uma *totalidade*. Economia-

[2] RAWLS, J. Reply to Alexander and Masgrave. In Quartely Journal of Economics. V. LXXXVIII, nov. 74, n. 4, p.632, apud FALEIROS, V. P. (1980) A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais. 7 ed. São Paulo: Cortez, 1995, p. 9-24 ("A economia liberal do bem-estar", capítulo 1); p. 20-21.

mundo se refere a "... um pedaço do planeta [espaço] economicamente autônomo, capaz, no essencial, de bastar a si próprio e ao qual suas ligações e trocas internas conferem certa unidade orgânica" (BRAUDEL, 1979b, p. 12). Ela também "... não só dá o ritmo do tempo material do mundo: todas as outras realidades sociais, cúmplices ou hostis, intervêm incessantemente [no decorrer do tempo] no seu funcionamento e são, por sua vez, influenciadas..." (Ibid., p. 12).

O método de "comparação incorporada" desenvolvido por McMichael, corrobora com a proposta de BRAUDEL (1979a, p. 13) de "observação concreta da história comparada", para o qual a história pode ser:

> Comparada ao longo do tempo, de acordo com a linguagem, que nunca me desiludiu, da extensão temporal e da dialética presente-passado; comparada no mais vasto espaço possível, uma vez que no meu estudo, na medida em que estava ao meu alcance, foi extensivo ao mundo, 'mundializado'. (Ibid., p. 13).

Como foi destacado na introdução, o desenvolvimento histórico da economia-mundo capitalista apresenta padrões de recorrência (temporais) sintetizados nos CSA de Arrighi, que mostram o comportamento estratégico de Estados e agentes capitalistas ao alternarem-se na liderança da acumulação mundial. WALLERSTEIN (1974), por seu turno, mostra como esses processos recorrentes de acumulação basearam-se numa divisão hierárquica (espacial) do trabalho entre regiões centrais, semiperiféricas e periféricas, abrangendo um espaço cada vez maior do globo ao longo do tempo. Atividades que exigem maiores qualificações e capitalizações são reservadas para as áreas mais bem posicionadas e o trabalho bruto para as regiões periféricas.

A existência do aparelho de Estado em face do desenvolvimento da economia-mundo capitalista tendeu a reproduzir essa desigualdade espacial do trabalho. Como o sistema recompensa essencialmente o capital acumulado em maior medida que o trabalho bruto, a população residente no centro apóia-se no forte aparelho de Estado central para se proteger das disparidades surgidas no contexto da economia-mundo, enquanto a debilidade e mesmo não existência do Estado nas regiões periféricas não permite que a população aí residente exerça pressão sobre as desigualdades no sistema mundial. (Ibid., p. 337-346).

Os programas públicos de previdência social surgiram no decorrer do desenvolvimento da economia-mundo capitalista, especificamente durante a transferência de hegemonia na fase de EF do CSA britânico, expandindo-se posteriormente durante a EM no regime norte-americano. Originaram-se a partir da mobilização dos trabalhadores das regiões

centrais que buscavam proteção/ garantias na atividade industrial. O forte aparelho de Estado controlou os movimentos operários oferecendo programas sociais que seguravam os trabalhadores contra acidentes, doenças, invalidez e velhice.

A literatura aponta algumas *funções* assumidas historicamente pelos programas (ESPING-ANDERSEN, 1990; LIPIETZ, 1992; OFFE e LENHARDT, 1990; PIORE e SABEL, 1984; PRZERWORSKY e WALLERSTEIN, 1988; VACCA, 1991)[3]: *i) integração, cooptação* ou *controle político* do movimento, que serviu de base para nova fase de acumulação capitalista; *ii)* atração de mão-de-obra para a produção capitalista (*mercantilização da força-de-trabalho*) via garantias oferecidas pelos programas; *iii) socialização de custos* de produção e reprodução da força de trabalho, ou disponibilidade de fundos para investimentos públicos, e; *iv)* elevação da capacidade de consumo da população e conseqüente *expansão da demanda agregada*, através dos benefícios previdenciários.

Correntemente destaca-se a *forma* dos programas públicos de previdência social, que durante décadas foi o *regime de repartição*, no qual o Estado recolhe em um fundo as contribuições de trabalhadores e empregadores e recursos da receita geral, e, no mesmo período de execução, transfere benefícios de aposentadorias, pensões e seguros contra acidentes de trabalho, doenças, invalidez[4].

A compreensão da previdência social à luz do movimento de transformação da economia-mundo capitalista permite avançar sobre os aspectos formais e funcionais da instituição. De acordo com Milton Santos[5], para compreender um fenômeno social em sua totalidade, isto é, sua *organização espacial e evolução temporal*, se faz necessário interpretar a relação dialética que se estabelece entre quatro manifestações do fenômeno: além da forma

---

[3] ESPING-ANDERSEN, G. The three worlds of welfare capitalism. Princeton: Princeton University Press, 1990; LIPIETZ, A. Towards a new economic order: posfordism, ecology and democracy. Nova York: Oxford University Press, 1992. Publicado originalmente sob o título Choisis I' audace. Paris: La Découverte, 1989; OFFE, C.; LENHSRDT, G. Social policy and the theory of the state. In OFFE, C.; KEANE, J. (eds.). Contradictions of the welfare state, 4 ed. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1990. Publicado originalmente em FERBER e KAUFMAN (eds.). Kölner Zeischrift für Soziologie und Sozialpsycologie, Colônia, Alemanha, v. 19. p. 98-127, 1977; PIORE, M. J.; SABEL, C.F. The second industrial divide: possibilities for prosperity. New York: Basic Books, 1984; PRZERWORSKY, A.; WALLERSTEIN, M. O capitalismo democrático na encruzilhada. Novos Estudos, n. 22, out. 1988. Publicado originalmente em Democracy, jul. 1982; VACCA, G. (1991) Estado e mercado, público e privado. Lua nova, São Paulo, n. 24, set. 1991. Publicado originalmente em Tra Itália e Europa: Politiche e Cultura dell'Alternativa, Franco Angeli, 1991 *apud* SOUZA, M. M. (1999) A transposição de teorias sobre a institucionalização do *welfare state* para o caso dos países subdesenvolvidos. Brasília: IPEA, 1999. 18 p. (Texto para discussão n. 695). Disponível em <http://www.ipea.gov.br/> Acesso em 25 out. 2004, p. 3-11.

[4] Essa forma não é um padrão generalizado entre os países. Entre a variedade de programas no mundo alguns separam certos tipos de benefícios do fundo previdenciário ou incluem outros, como seguro-desemprego. Muitos programas amplos são denominados de seguridade social.

[5] *Apud* CORRÊA, R. L. Região e organização espacial. São Paulo: Ática, 1991. ("Organização espacial", cap 4) p. 51-82.

e função, também são incluídos na análise *estrutura* e *processo*. Se forma refere-se ao aspecto visível do objeto estudado e função corresponde à atividade/ papel desempenhado por este objeto, a estrutura mostra como os objetos estão organizados e inter-relacionados entre si e em relação ao todo, seria "... a natureza social e econômica de uma sociedade em um dado momento do tempo" (CORRÊA, 1991, p. 77), enquanto o processo define-se como uma ação que é realizada continuamente visando um resultado qualquer, implicando tempo e mudança, seria "... a estrutura em seu movimento de transformação." (Ibid., p. 77):

> Forma, função, estrutura e processo são quatro termos disjuntivos associados, a empregar segundo um contexto do mundo de todo dia. Tomados individualmente, representam apenas realidades parciais, limitadas, do mundo. Considerados em conjunto, porém, e relacionados entre si, eles constroem uma base teórica e metodológica a partir da qual podemos discutir os fenômenos espaciais em totalidade. (SANTOS *apud* CORRÊA, 1991, p. 78).

A economia-mundo é adotada como estrutura em movimento de transformação para o estudo da previdência social no Brasil. A forma de previdência pública em regime de repartição se mostrou funcional ao integrar/ controlar os trabalhadores em contextos de planificação industrial, modelo estratégico de Estado que surgiu durante a intensificação das lutas interestatais pelo capital circulante na EF britânica, e ao socializar custos referentes à manutenção da força de trabalho, mercantilizá-la e regular a demanda agregada quando a economia-mundo capitalista viveu uma fase de acumulação material através da expansão da produção e consumo em massa. A forma de repartição e as funções apontadas no contexto mundial foram assumidas pela instituição no Brasil em períodos específicos da acumulação capitalista.

Em face da atual fase de EF no CSA norte-americano, a funcionalidade dos programas públicos de repartição vem se esgotando e uma série de reformas vêm sendo implementada nos países, no sentido de capitalizá-los por intermédio da iniciativa privada. Essa conjuntura adentrou ao Brasil a partir da década de 1990 e intensificou-se na virada do século. A financeirização da previdência propicia maiores ganhos para os agentes promotores da acumulação capitalista mundial na fase de EF. A seguir aplicamos o método de comparação incorporada para analisar a previdência social no Brasil em três períodos específicos e articulados da acumulação capitalista.

2 Previdência Social no Brasil em Perspectiva Comparada

A primeira seção deteve-se em apresentar o arcabouço teórico-metodológico que baseia o trabalho. Agora será realizada a análise comparada da previdência social no Brasil, articulando-a no tempo e no espaço através do movimento de transformação da economia-mundo. Dividimos a análise em três períodos distintos, porém articulados, que correspondem à fase de EF do CSA britânico (1870 até 1930), à fase de EM no CSA norte-americano (1930 até 1970), e à atual fase de EF no CSA norte-americano (1970 até hoje).

2.1 Previdência no Brasil e na expansão financeira britânica (1870-1930)

Na fase de "ecletismo" do capital a partir de 1870 os EUA e a Alemanha surgiram como os principais opositores à liderança inglesa na acumulação mundial. Enquanto os EUA buscavam intensificar as relações econômicas dentro de seu território continental para assim atrair capital, trabalho e espírito de iniciativa, a Alemanha impulsionava a capacidade militar e industrial interna através do planejamento estatal. (ARRIGHI, 1994, p. 59-62) A planificação alemã incluiu a implantação de um inovador programa de seguros sociais para os trabalhadores durante a década de 1880, quando governada pelo imperador Otto Von Bismarck. O programa era composto por seguro-doença, seguro contra acidentes de trabalho e seguro velhice-invalidez, (PÓVOAS, 2000, p. 219-220), este último representando a origem da previdência social como instituição.

Na hegemonia britânica o imperialismo de livre comércio fundamentou a EM. Equilibrou temporariamente, de um lado, os interesses de alguns Estados (antigas dinastias e oligarquias e novas "comunidades nacionais") e de proprietários (antigos agentes capitalistas e a "emergente" burguesia industrial) no sistema mundial (ARRIGHI, 1994, p. 53) e, de outro, o poder centralizado no Reino Unido, que absorvia um fluxo contínuo de riquezas através de uma rede financeira mundial (*haute finance*) articulada com Londres (POLANYI, 1957). Os não proprietários do ocidente, ou seja, os trabalhadores, e os povos não-ocidentais que não eram reconhecidos como "comunidades nacionais" (colônias africanas e asiáticas), foram excluídos da busca de riqueza no sistema mundial.

Esse equilíbrio foi ruindo a partir da segunda metade do século XIX, quando, para fazer frente à drenagem de lucros canalizados para a Grã-Bretanha, agentes empresariais e estatais de outras regiões da economia-mundo passaram à voltar-se à gestão econômica

nacional como instrumento de competição. (ARRIGHI, 1994). A adoção do planejamento estatal e da industrialização da guerra demandava maiores esforços produtivos dos trabalhadores, o que, de acordo com CARR[6], aumentou o poder social das massas não proprietárias e a eficácia de suas lutas pela proteção estatal à sua subsistência. Segundo POLANYI (1957, p. 177):

> [as] classes trabalhadoras desempenharam um papel vital [no] processo de unificação do estado [alemão], o que fortaleceu ainda mais sua experiência política. Numa era industrial, um processo como esse não podia deixar de compreender também uma política social. Bismarck procurou a unificação do Segundo Reich introduzindo um esquema de legislação social que marcou época.

A previdência social se expandiu lentamente até o fim da EF no CSA britânico. Os EUA, por exemplo, ainda não haviam criado planos previdenciários para os trabalhadores até o período da Grande Depressão (FALEIROS, 1980, p. 87; HOBSBAWM, 1994, p. 97). Como a origem dos programas estava associada ao sucesso do planejamento na Alemanha, depois da derrota desta na Primeira Guerra Mundial a concessão de previdência aos trabalhadores aguardava o resultado da tensão entre o liberalismo, aparentemente vitorioso, e a planificação que, apesar da derrota alemã, influenciava outros governos durante a instabilidade no sistema interestatal, principalmente com o avanço do comunismo na Rússia.

O período de 1870 a 1930 no Brasil corresponde à desarticulação do poder imperial e à formação do poder republicano exercido por uma comunidade de latifundiários. Estes, articulando o espaço brasileiro à economia-mundo capitalista via exportação de bens primários, principalmente o café, conseguiram manter-se no poder até que a quebra da Bolsa de Nova York em 1929 interrompesse a prosperidade do negócio no país.

O cultivo do café no Brasil apresentou sucesso a partir de 1830/1840, quando passou a liderar a pauta de exportações (FURTADO, 1959, p.113). A utilização de trabalho escravo, que predominou no espaço brasileiro desde o início da colonização, não era adequada ao cultivo do café, mais complexo em relação a outros bens primários como açúcar, algodão, cacau e borracha. Aumentava assim, no decorrer das décadas, a participação de trabalho assalariado no total de mão-de-obra empregada nas fazendas, o que culminaria com a abolição da escravidão em 1888. A necessidade de mão-de-obra mais qualificada motivaria o processo de imigração européia para o país, o que, aliado com o crescente processo de urbanização e

[6] CARR, E. Nationalism and After. Londres: Macmillan, 1945, apud ARRIGHI. (1994) O longo século XX. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996, p. 64.

ampliação de serviços públicos nas principais cidades (crescimento das redes de energia, transportes e comunicações), criava no país um contexto de reinvidicações, sindicalizações e formação de partidos socialistas:

> O alto percentual de estrangeiros (...) interferia na dinâmica das políticas para as classes trabalhadoras, muitas vezes de maneira contraditória. Num primeiro momento, a chegada de imigrantes aumentou muito o complexo (...) de mão-de-obra disponível, criando um excesso de trabalhadores em relação à procura, (...) Em outro nível, entretanto, os imigrantes causaram um importante impacto ideológico e se tornaram a fonte principal de uma orientação mais agressiva e radical favorável aos trabalhadores, bem como um ponto de partida para a formação de líderes e organizadores operários. MALLOY (1979, p. 40).

As pressões sobre o poder latifundiário se faziam sentir ao longo do tempo, e em 1919 seria assinada a lei contra acidentes de trabalho, a primeira concessão aos trabalhadores feita no Brasil. A previdência social teve sua primeira lei aprovada em 1923 (lei Eloy Chaves), através da qual patrões e trabalhadores da rede ferroviária deveriam criar em conjunto Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP). A obrigação se estendeu nos anos seguintes para portuários, marítimos e trabalhadores da rede de energia elétrica. Essas concessões que inauguraram a instituição de previdência no país eram voltadas aos trabalhadores mais organizados de setores urbanos que representavam a base interna de articulação – escoamento de bens primários – com a economia-mundo capitalista.

A primeira lei na área da previdência social não a tornaria ainda uma instituição pública, sob responsabilidade do Estado. Isso só viria a ocorrer na década de 1930, depois que a "crise terminal do CSA britânico" levou ao colapso do café e influenciou a abertura de uma nova conjuntura para o Brasil: a adoção do planejamento estatal. Conforme destaca Hobsbawm, a instabilidade financeira mundial deu fôlego ao protecionismo e "o capitalismo mundial retraiu-se nos iglus [sic] de suas economias de Estados nacionais e dos impérios que lhes estavam associados"[7].

[7] HOBSBAWM, E. Nations and Nationalism since 1780: Programe, Myth, Reality. Cambridge: Cambridge University Press, 1991, *apud* ARRIGHI. (1994) O longo século XX. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996, p. 283.

2.2 Previdência no Brasil e na expansão material norte-americana (1930-1970)

Até os anos 1930 a previdência social como instituição pública ficou restrita ao planejamento estatal como forma de oposição ao imperialismo de livre comércio[8]. Após o colapso do RA britânico e a instabilidade sistêmica evidenciada durante a Grande Depressão e Segunda Guerra Mundial, a institucionalização da previdência no passou a integrar a estratégia do Estado e da grande corporação norte-americanos, no sentido de impulsionar a acumulação capitalista no sistema interestatal em torno da produção e consumo em massa.

Na transição de hegemonia são transformadas as realidades da vida econômica simultaneamente ao lançamento de apelos político-culturais-ideológicos. Depois do New Deal norte-americano nos anos 1930, o presidente Roosevelt buscou ampliar sua escala para o mundo ("unimundismo"). Após incluir pontos defendidos pelo presidente Wilson, equivalentes às defesas de Lênin na Revolução bolchevique, que consistiam na extensão do sufrágio universal e da legislação social (Estado de bem-estar) para o conjunto de países do sistema interestatal, o que daria o direito de autodeterminação nacional e desenvolvimento econômico para todos os povos (WALLLERSTEIN, 1995, p. 130), o "unimundismo" de Roosevelt foi transformado no "livre-mundismo" do presidente Truman. Os acordos internacionais do pós-guerra incorporaram essa noção, que isolava o comunismo soviético da expansão capitalista no Ocidente (e Japão) e dava início à Guerra Fria. (ARRIGHI, 1994, p. 68; 285-289).

O RA norte-americano teve nas grandes corporações transnacionais o veículo de reinvestimentos da massa de lucros na acumulação material. A estratégia das transnacionais consistiu na integração vertical de ramos produtivos e comerciais, o que lhes permitiu deslocar para o interior das organizações as decisões de oferta e demanda entre elos dos ramos – *internalizar custos de transação*. Isso permitiu ampliar as possibilidades de expansão material na economia-mundo, que até o RA britânico restringiu-se à internalização de custos de produção e proteção no interior de cadeias produtivas/ comerciais. (ARRIGHI, 1994).

---

[8] Fundos de seguros sociais, incluindo assistência social, já existiam antes dos programas sociais públicos organizados por Bismarck na unificação alemã. Eram administrados por agentes ou entidades privadas como montepios, caixas de socorros, associações de ajuda mútua e sociedades por quotas. Porém, com o avanço e complexidade da atividade industrial, aumentou a escala de recursos e a necessidade de regulamentação dos fundos (PÓVOAS, 2000), bem como a capacidade de mobilização dos trabalhadores perante o capital (FALEIROS, 1980). Isso deslocou para o aparelho de Estado a organização dos fundos, na forma obrigatória.

Os três elementos que Alain Lipietz[9] destaca como fundamentos do "compromisso de classe" no desenvolvimento capitalista do pós-guerra,

- O "processo de trabalho taylorista", que introduziu uma separação entre concepção (racionalização) e execução (mecanização crescente) das atividades produtivas no interior da organização, aceita pelos trabalhadores em troca da redistribuição dos ganhos de produtividade;
- O "regime de acumulação fordista", que combinou a produção com o consumo em massa devido ao crescimento similar entre oferta e demanda agregadas, garantindo paralelamente a rentabilidade dos investimentos e os salários crescentes, e;
- O "modo de regulação keynesiano", através do qual o Estado desenvolveu a legislação trabalhista para acompanhar os ganhos de produtividade e o sistema de seguridade social que garantia o consumo dos trabalhadores quando afastados do mercado de trabalho.

evidenciam as bases em que agentes empresariais e estatais se articularam aos trabalhadores para reinvestir os lucros do capital na acumulação material. A expansão da previdência social se desenvolveu na esfera do modo de regulação articulada com as outras esferas, integrando trabalhadores, socializando custos da atividade capitalista e ampliando as possibilidades de consumo em massa. Na opinião de HARDT e NEGRI (2001, p. 268-269) a conjunção do taylorismo/ fordismo com o Estado de bem-estar social consistiu num modelo ideológico projetado a partir dos países dominantes no sistema mundial (principalmente os EUA), que visou disciplinar o trabalhador numa "fábrica global". Porém os benefícios salariais fordistas e sociais welfaristas se restringiram aos países centrais da acumulação capitalista. Essa estratificação é recorrente, histórica, no desenvolvimento da economia-mundo capitalista:

> **Sempre** que, nas regiões mais favorecidas do sistema-mundo, passos foram dados no sentido de aumentar de algum modo a demanda efetiva (aumento do nível dos salários ou do salário social, pela redistribuição controlada pelo Estado), outros passos foram dados em outras partes do sistema-mundo para aumentar o número de produtores [não-proprietários] com baixos níveis de salário. (WALLERSTEIN, 1995, p. 126, grifo meu).

[9] LIPIETZ, A. Towards a new economic order: posfordism, ecology and democracy. Nova York: Oxford University Press, 1992. Publicado originalmente sob o título Choisis I' audace. Paris: La Découverte, 1989, apud SOUZA, M. M. (1999) A transposição de teorias sobre a institucionalização do *welfare state* para o caso dos países subdesenvolvidos. Brasília: IPEA, 1999. 18 p. (Texto para discussão n. 695). Disponível em <http://www.ipea.gov.br/> Acesso em 25 out. 2004, p. 7-8.

A visão sistêmica mostra-se primordial para a compreensão do fenômeno histórico e cumulativo que foi a expansão da previdência social durante a era do Estado de bem-estar. Como o reducionismo do "Estado nacional" ignora a articulação espaço-temporal no desenvolvimento da economia-mundo capitalista, os exemplos bem sucedidos do pós-guerra posam como "modelos universais". Na teoria macroeconômica tradicional MODIGLIANI[10] aponta os programas de previdência social montados nos países desenvolvidos no pós-guerra como "sistemáticas" que permitiram elevar o rendimento da população idosa com menor poder aquisitivo, estimulando o consumo e a renda nacional e, conseqüentemente, o crescimento econômico sustentado desses países. O resultado desse processo histórico cumulativo é apresentado por HOBSBAWM (1994, p. 279):

> No fim da década de 1970, todos os Estados capitalistas avançados se haviam tornado 'Estados de Bem-estar" (...), com seis deles gastando mais de 60% de seus orçamentos na seguridade social (Austrália, Bélgica, França, Alemanha Ocidental, Itália, Países Baixos). Isso iria produzir consideráveis problemas após o fim da Era do Ouro.

Antes de abordar os problemas depois do "fim da Era do Ouro", analisemos o desenvolvimento da previdência social no Brasil durante a EM do CSA norte americano.

A partir da década de 1930 o Brasil passou a ser governado por um regime autoritário-centralizado. Com a debilidade do café no mercado mundial o poder deslocou-se da agroexportação para a formação de um parque industrial no país. A literatura aponta que houve uma transição político-econômica entre:

> ... 1933/37, quando, passada a recuperação da crise de 1930, tanto a acumulação industrial-urbana quanto à renda fiscal do governo se desvinculam da acumulação cafeeira, e daí em diante submetem-na aos destinos e interesses do desenvolvimento urbano-industrial. (TAVARES, 1998, p. 128)

O ambiente de instabilidade no sistema interestatal possibilitou que Getúlio Vargas implantasse no país uma estratégia de planificação industrial aos moldes do que Bismarck implantou na Alemanha: por um lado havia espaço para utilizar o aparelho de Estado na construção de uma "indústria nacional" (o que não agradava os agentes mais influentes no sistema mundial); por outro, foi possível integrar (cooptar e controlar) os trabalhadores em

[10] MODIGLIANI, F. The adventures of an economist. New York: Texere Publishing, 2001, *apud* MATJASCIC, M. (2003) Reforma da previdência no Brasil: impasses e perspectivas futuras. Disponível em

torno do projeto de industrialização, institucionalizando o corporativismo nas instâncias burocráticas (sindicatos e órgãos trabalhistas). (FALEIROS, 1980; MALOY, 1979).

O corporativismo burocrático norteou a formação da previdência pública na década. As CAP criadas a partir de 1923 (lei Eloy Chaves) foram transformadas em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), os quais reuniram em seis fundos específicos as contribuições previdenciárias de setores econômicos urbanos: *i)* ferroviários e servidores públicos; *ii)* marítimos; *iii)* bancários; *iv)* comerciários; *v)* industriários e; *vi)* funcionários de transportes e cargas. Para SILVA e SCHWARZER (2002, p. 8) essa:

> ... transformação foi especialmente importante dado que o mercado de trabalho urbano adquiria maior densidade – de sorte que a cobertura entre os trabalhadores urbanos fosse ampliada e que o modelo de industrialização por substituição de importações pudesse deslanchar.

Na tentativa de manter-se no poder após o cessar da Segunda Guerra Mundial, Vargas passou a apoiar grupos políticos (principalmente ligados ao PTB) e sindicatos que ele havia formado durante o autoritarismo, o que deu início a um período conhecido como "populismo" no Brasil. O interesse desses grupos no desenho da previdência social passou a ser preservado, os quais eram contra reformas voltadas à universalização de benefícios, influência decorrente das conferências internacionais do pós-guerra – a inspiração seria o Plano de Beveridge implantado na Inglaterra, que compreendia benefícios contributivos e não-contributivos (previdência, assistência social e saúde) em um mesmo fundo de seguridade social. (MALLOY, 1979, p. 96). Essa conjuntura interna, aparentemente paralisante, acoplou-se ao movimento de transformação da economia-mundo. As novas bases de acumulação do RA norte-americano viabilizaram um crescimento econômico acelerado, apaziguando o caos político interno.

Como foi mencionado, a transformação do "unimundismo" (promoção dos excluídos) no "livre-mundismo" (enriquecimento dos incluídos), teve como instrumento a estratégia de integração vertical da corporação norte-americana. O governo brasileiro seria estimulado a trocar o projeto de desenvolvimento "nacional" da indústria, que até 1951 mostraria resultados positivos na substituição de importações de bens de consumo não essenciais produzidos por industrias locais (VIANNA, 1990, p. 114-115), pelo projeto norte-americano de integração vertical, recebendo capitais e unidades produtivas de proprietários norte-americanos em seu território. De acordo com relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU):

> A importação simultânea de volume sem precedentes de bens de capital, tal como em 1951 e 1952, permitindo a criação conjunta ou expansão de indústrias complementares que se fornecem reciprocamente [no] mercado, pode, em determinadas circunstâncias, constituir método mais eficaz de se atingir crescimento industrial rápido do que por meio do fluxo anual de importações mais regulares e ordenadas[11].

A estratégia de agentes empresariais e estatais no Brasil durante a EM do CSA norte-americano possibilitou que o país crescesse a taxas elevadas entre a metade dos anos 1950 e o final da década de 1970: com base no popularizado "tripé" – Estado, capital estrangeiro e capital nacional – durante o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1974-1978); e com base em uma disponibilidade de "poupança interna" durante o I PND (1968-1973) após a efetividade das políticas de estabilização monetária implementadas entre 1964 e 1967[12].

As pressões dos setores desfavorecidos nos programas previdenciários durante o populismo desencadearem a unificação da legislação dos seis IAP existentes – Lei Orgânica da Previdência Social (1960). A tomada do poder pelo regime militar centralizou novamente as decisões no âmbito da instituição, e o contexto da Guerra Fria (ameaça do comunismo) fez da política social uma plataforma para o projeto de desenvolvimento nacional associado à doutrina de segurança nacional. Fez parte do processo a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNH), com vistas a financiar a habitação para a população. A previdência social foi unificada em torno do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) no ano de 1966, e a partir daí a cobertura foi expandida para setores até então marginalizados, como trabalhadores e empregadores rurais (FUNRURAL) e empregadas domésticas, conjuntura que adentrou à década de 1970. (MALOY, 1979, p. 136; SILVA e SCHWARZER, 2002, p. 9).

A expansão de cobertura estendeu-se até final da década de 1970, enquanto o regime militar esteve firme no poder. A entrada nos anos 1980, por seu turno, traria os reflexos da crise do CSA norte-americano no início da década anterior, amenizada no Brasil enquanto a política expansionista estava "autorizada" a se valer do endividamento externo.

---

[11] *Apud* VIANNA, S. B. (1990) A política econômica externa e industrialização: 1946-1951. In: ABREU (org) (1990) A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 105-122 (capítulo 4).

[12] Com quatro anos de regime autoritário e estabilidade monetária no país criaram-se "bases internas" que auxiliaram na rodada de investimentos durante os quatro anos do I PND. Porém, restringir-se à *capacidade interna* de poupança no período é ignorar *os condicionantes externos* que possibilitaram a acumulação de saldos positivos no balanço de pagamentos (ver item 2.3).

2.3 Previdência no Brasil e na expansão financeira norte-americana (1970-...)

A partir de 1968 o "alicerce" econômico-político-ideológico[13] da hegemonia norte-americana passou a apresentar fragilidade, o que refletiu na articulação do Estado norte-americano com as grandes corporações e anunciou a EF. Desde a década de 1950 o volume de investimentos externos dos EUA se expandiu como resultado da estratégia de transnacionalização das grandes corporações. Isso alimentou ao longo da EM o volume de investimentos externos na Europa e Japão e conseqüentemente a competição pelos lucros. Ao longo do período criou-se um mercado paralelo de divisas em bancos europeus e centralizado em Londres – mercado de eurodivisas ou eurodólares – que a partir de 1968 expandiu-se elevando o nível da liquidez internacional. Esta foi impulsionada novamente nos anos 1970, a partir da pressão que a competição interestatal e interempresarial exerceu sobre os preços de insumos primários. Os capitais se deslocavam do centro para os países produtores de petróleo depois do "primeiro choque" e não encontravam nestes países alternativas rentáveis de investimentos, elevando ainda mais a disponibilidade de capitais líquidos – petrodólares. (ARRIGHI, 1994, p. 310-324).

Os EUA abandonariam o padrão ouro, na tentativa de retomar a dianteira da produção e comércio mundiais sem se restringir ao equilíbrio no balanço de pagamentos. A liquidez criada pelos EUA estimularia muito mais reinvestimentos em eurodólares e petrodólares do que na produção e comércio, alimentando o endividamento por parte de receptores de capitais na economia mundial (principalmente países subdesenvolvidos como o Brasil). Isso elevou os "... custos, riscos e incertezas para o capital das corporações e para o capital das empresas norte-americanas em particular." (Ibid., p. 325).

O resultado foi o recrudescimento da preservação da riqueza por parte de agentes estatais e capitalistas que dominam o RA norte-americano. As políticas conservadoras de Ronald Reagan e Margareth Teatcher simbolizam a "... preocupação excessiva com as finanças e tolerância para com as dívidas [internas, que] parecem ser típicas de grandes

[13] De acordo com ARRIGHI (1994, p. 310):

> A crise iminente do regime norte-americano foi assinalada entre 1968 e 1973, em três esferas distintas e estritamente relacionadas. Militarmente, o exército norte-americano entrou em dificuldades cada vez mais sérias no Vietnã; financeiramente, o Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos verificou ser difícil e, depois, impossível preservar o modo de emitir e regular o dinheiro mundial estabelecido em Bretton Woods; e, ideologicamente, a cruzada anticomunista do governo norte-americano começou a perder legitimidade no país e no exterior.

Em face do propósito e espaço do presente trabalho, nos deteremos na interferência dessa crise sobre a articulação dos EUA com as corporações transnacionais, o que direciona a análise para a "esfera financeira".

potências econômicas em seus estágios finais", conforme destaca Kelvin Phillips[14]. A potência hegemônica tomou medidas defensivas e ofensivas a partir da virada dos anos 1970 visando manter sua posição: redução da oferta monetária para recuperar o valor do dólar; elevação da taxa de juros doméstica; "desregulamentação" do mercado interno e; expansão do endividamento interno e externo como base de ampliação do crédito doméstico e dos gastos militares a partir da década de 1980.

Neste contexto, o sistema interestatal passou a conviver com uma série de medidas visando à preservação do valor do capital "imobilizado" dentro das jurisdições políticas. O desequilíbrio externo norte-americano exigiu controles permanentes das dívidas externas e internas em outros países, no sentido último de manter a estabilidade monetária e cambial e assim evitar a desvalorização do capital investido internamente. A restrição orçamentária do setor público resultou na contenção de gastos e investimentos públicos, entre os quais os gastos com programas públicos de previdência.

Com base em pressupostos teóricos reducionistas desenvolvem-se argumentos respaldados por organismos financeiros internacionais como o Banco Mundial. Os regimes públicos de previdência organizados na forma de repartição são acusados de gerar *imperfeições* no sistema econômico e perturbar o crescimento em cada país avaliado. Uma primeira imperfeição seria o *incentivo à não acumulação de fundos privados*, o que estaria evitando que os países se beneficiem com possíveis ganhos no mercado de capitais. O pressuposto teórico seria que os trabalhadores não recebem estímulos para fazer poupança, reduzindo o volume de investimentos na economia nacional. Uma segunda imperfeição seria que os *trabalhadores são induzidos a deixar o mercado de trabalho* para ter acesso aos benefícios previdenciários, tendendo assim a aumentar a relação inativos/ ativos no sistema econômico nacional. A terceira imperfeição apontada seria a *redução da competitividade de bens e serviços comercializados mundialmente por empresas nacionais*, devido efeito que as contribuições obrigatórias para o programa previdenciário exercem sobre o preço final dos bens e serviços. (JAMES, 1998; MATIJASCIC, 2002).

Tais argumentações são contestadas nas análises correntes. Normalmente baseados na teoria de Keynes, alguns estudos contestam que a constituição de fundos privados não garantiria por si só a efetivação de investimentos que dependem de decisão autônoma, e que o mercado de capitais não é necessariamente eficiente na alocação de investimentos devido à

[14] PHILLIPS, K. Boling point: Republicans, Democracts, and the Decline of Middle-class Prosperity. Nova York: Random House, 1993, apud ARRIGHI. (1994) O longo século XX. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996, p. 325.

assimetria de informações que gera especulação. Já o estímulo à saída do mercado de trabalho nos anos que antecedem a aposentadoria seria um efeito esperado da previdência social, no sentido de evitar o desemprego dos mais jovens e a pobreza dos idosos. A hipótese de influência das contribuições previdenciárias sobre o nível de competitividade do país estudado deveria ser precedida por uma análise mais ampla. Câmbio fixo, estrutura de custos de produção/ distribuição onerosa e sistema de crédito ou pesquisa e desenvolvimento ineficiente são meios que encarecem o preço final de produtos nacionais comercializados no mercado mundial, antes que a previdência social exerça qualquer efeito. (MATIJASCIC, 2002).

A controvérsia teórica gera mais paralisia do que solução, e em face da paralisia o "tempo do mundo" passa e exige movimento local, seja hostil ou cúmplice. Não ambicionamos encontrar solução, ainda mais para o Brasil como parte de um organismo mais complexo que é o sistema-mundo. Buscamos antes compreender a crise na previdência enquadrando-a na crise da economia-mundo capitalista. Se para o Brasil aparecer alguma solução, esta provavelmente baterá à sua porta para defrontar com cumplicidade e hostilidade. Por certo não será cria do Estado tomado individualmente, o qual representa uma parte periférica da economia-mundo capitalista.

A crise no sistema mundial refletiu-se no Brasil a partir dos anos 1980, quando a restrição para o endividamento externo explicitou baixas taxas de crescimento. A conjuntura interna que se abria na década, relativa ao processo democrático, levou à promulgação da Constituição no ano de 1988, a qual representaria um resgate da "cidadania" manchada durante a ditadura. Houve uma tentativa de transformar o orçamento de previdência social em um orçamento amplo de seguridade social, agrupando previdência, assistência social e saúde no lado das despesas e criando contrapartidas de receitas incidentes sobre ramos da produção, do comércio e da finança locados no país.[15] Paralelamente, foram estendidos benefícios para trabalhadores do setor rural sem exigências de contrapartidas dos mesmos.

Já nos primeiros anos da década de 1990, quando foram regulamentadas as leis da seguridade social, os benefícios referentes à previdência social ultrapassaram o volume de contribuições. Durante a década foram editados vários pontos da Constituição no sentido de descaracterizar o orçamento de seguridade social e deslocar as fontes de receitas para outros fins, entre os quais a obrigação com pagamento de juros da dívida pública. A luta que desde

[15] As fontes de receita do orçamento de seguridade social definido em 1988 compreendem recursos oriundos de lucros (CSLL), faturamentos (PIS/PASEP e COFINS) e folhas de pagamento (contribuições de empregadores e trabalhadores ao INSS), e recursos sobre movimentação financeira incluídos posteriormente (CPMF). Durante a década de 1990 os destinos definidos em 1988 foram desvinculados dessas fontes de receita.

essa época os setores produtivo e comercial travam contra o governo se refere à carga tributária, dentro da qual as contribuições criadas para a seguridade social exercem bastante participação, apesar de não serem mais utilizadas para os fins originais. O sistema financeiro também é alvo constante de ataque por parte dos dois setores, que destacam a necessidade de deslocar para bancos e instituições financeiras maior parcela da responsabilidade para com a carga tributária no país[16].

Percebe-se nitidamente que as medidas adotadas na Constituição de 1988 resultaram de uma conjuntura política-ideológica local em descompasso com o movimento da economia-mundo capitalista. Seu "caráter solidário esfacelado" ao longo da década de 1990 e a reforma implementada pelo presidente Lula no ano de 2003 representaram, pelo contrário, medidas compassadas com o movimento da economia-mundo. A reforma de 2003 acrescentaria o componente capitalizado privado nos programas de previdência, no intuito de corrigir imperfeições de mercado conforme recomendações do Banco Mundial – *previdência complementar fechada* nos Regimes Espaciais de Previdência (servidores públicos) e *previdência complementar aberta* no Regime Geral de Previdência Social (trabalhadores do setor privado). Essa medida tem a finalidade de reduzir ao longo do tempo a participação relativa do regime de repartição na previdência social no país.

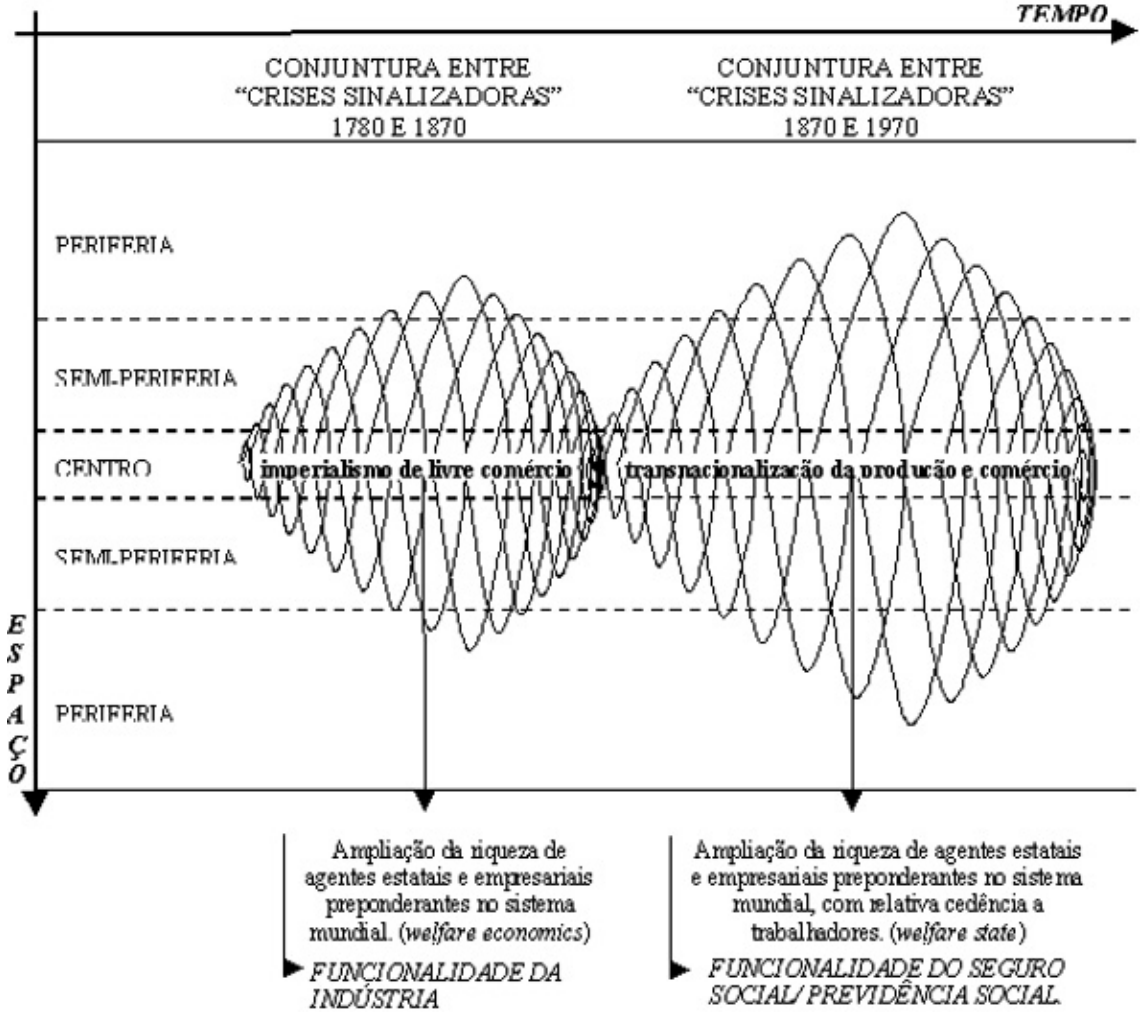
3 Esquematização Espaço-temporal e Considerações

A análise comparada empreendida no presente estudo considera dois períodos distintos e conectados no desenvolvimento da economia-mundo capitalista: as hegemonias britânica e norte-americana. Podemos visualizar esses dois períodos destacando as duas "crises sinalizadoras" dos RA britânico (1870) e norte americano (1970), conforme sugere o próprio Arrighi. É possível apreciar no período compreendido entre as crises duas conjunturas sistêmicas, formadas quando um RA se esgota e a lógica capitalista de acumulação articula nova roupagem, desencadeando um RA renovado.

[16] O "ecletismo" que o capital assume nas fases recorrentes de expansão financeira faz duvidar que imposições de um Estado periférico sobre o capital o prendam dentro do país. A criação da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) na década de 1990 é um exemplo. Criada para financiar a saúde dentro do orçamento global de seguridade social, não foi utilizada para esse fim e ultimamente vêm sofrendo pressões para sua abolição em algumas operações financeiras no país. No governo Lula foi criada uma "conta investimentos" para ser administrada pelos bancos, dentro da qual o depositante movimenta recursos entre vários tipos de fundos do mercado financeiro e é tributado com a CPMF somente quando transforma o capital na forma de dinheiro.

Na figura a seguir estão esquematizadas essas duas conjunturas no desenvolvimento da economia-mundo capitalista, através da qual enfatizamos a *divisão da riqueza no espaço mundial ao longo do tempo*. Durante a "conjuntura britânica" o imperialismo de livre comércio articulado com a revolução da produção industrial incluiu uma burguesia emergente na partilha da riqueza mundial. Durante a "conjuntura norte-americana" a estratégia da corporação transnacional articulou-se com uma extensão da riqueza mundial para os trabalhadores mais bem posicionados no sistema mundial.

PREVIDÊNCIA SOCIAL NO MOVIMENTO DA ECONOMIA-MUNDO CAPITALISTA: PERÍODO ENTRE "CRISES SINALIZADORAS" 1780 e 1970



FONTE: Elaboração própria.

O cessar dessa última conjuntura apresenta novas realidades:

> Chegamos agora num ponto em que as demandas populares se tornaram muito caras. Satisfazer as expectativas sociais correntes de grande parte da humanidade, de investimentos adequados em saúde e educação, está começando a representar uma mordida importante na mais-valia mundial. Tais investimentos são na verdade uma forma de salário social, devolvendo uma parte significativa da mais valia. Essa política tem sido mediada pelas estruturas do Estado, como programas de bem-estar social. E hoje assistimos a uma verdadeira batalha política em torno do tamanho da conta. Ou a conta é enxugada (mas será compatível com a estabilidade política?) ou mais uma vez as margens do lucro serão reduzidas, e em proporções nada desprezíveis. (WALLERSTEIN, 2002, p. 168)

A previdência social enquadra-se nesse fenômeno como mecanismo de extensão do "salário social" para *camadas* de trabalhadores inseridos no sistema mundial. O impasse que atualmente se estabelece entre ampliar o "salário social" e implantar reformas no sentido de equilibrar o orçamento do Estado está fundamentado numa visão reducionista/ universalista da sociedade. Entendemos que o Brasil como parte periférica na economia-mundo tende a acatar as medidas no sentido de reformar os programas previdenciários, pois seria impraticável o nível de bem-estar social elevar-se a partir de certo patamar dentro da lógica de acumulação de riquezas do sistema-mundial. Até que tal concessão chegasse ao espaço brasileiro uma grande quantidade de países que compõe o centro e a semiperiferia capitalista absorveria parte dos benefícios, o que levaria a uma eventual "universalização" do bem-estar social no espaço mundial. Acreditamos que para isso acontecer estaremos então nos deparando com uma *ruptura sistêmica*.

Referências

ARRIGHI. (1994) O longo século XX. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BRAUDEL, F. (1979a) Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII. São Paulo: Martins Fontes, 1997. (As estruturas do cotidiano, v. 1), p.11-18 (introdução e prefácio), p. 511-514 (conclusão).

——————— (1979b) Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII. São Paulo: Martins Fontes, 1998. (O tempo do mundo, v. 3), p. 7-74 (prefácio e capítulo 1), p. 566-587 ("que papel atribuir à conjuntura", capítulo 6, e à guisa de conclusão).

CAPRA, F. (1982) O ponto de mutação. São Paulo: Cultrix, 1982. (Prefácio, capítulo 2, 4 e 9).

CORRÊA, R. L.(1991) Região e organização espacial. São Paulo: Ática, 1991. ("Organização espacial", cap 4) p. 51-82.

FALEIROS, V. P. (1980) A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais. 7 ed. São Paulo: Cortez, 1995, p. 9-24 (“A economia liberal do bem-estar”, capítulo 1); p. 77-96 (“O seguro social nas sociedades de capitalismo avançado: lutas e resultados”, capítulo 5)

FURTADO, C. (1959) Formação econômica do Brasil. 30 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2001.

HARDT, M.; NEGRI, A. (2001) Império. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HOBSBAWM, E. J. (1994) Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991. Traduzido por Marcos Santarrita e revisado por Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JAMES, E. (1998) Novos sistemas previdenciários: experiências, evidências e questões pendentes. In: MPAS. A Economia Política da Reforma da Previdência. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2001. 236 p. (Coleção Previdência Social, série traduções, 9), p. 9-47.

MALLOY, J. M. (1979) A política da previdência social no Brasil. Tradução de Maria José Lindgren Alves. Revisão Técnica de Hésio Cordeiro. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

MATIJASCIC. M. (2002). Crise e reforma do complexo previdenciário no Brasil. Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP, 2002. (Tese de Doutorado).

_____ (2003) Reforma da previdência no Brasil: impasses e perspectivas futuras. Disponível em

McMICHAEL, P. (2000). Word-sistems analisys, globalization, and incorporated comparison. In Journal of Word-sistems research, V VI, 3. Fall/ Winner, 2000, p. 668-690 (Special issue: Festschrift for Immanuel Wallerstein - Part II)

POLANYI, K. (1957) A grande transformação: as origens da nossa época. Traduzido por Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

PÓVOAS, M. S. (2000) Na rota das instituições do bem-estar: seguro e previdência. São Paulo: Editora Green Forest do Brasil, 2000, p. 209-230 (capítulo IV).

SILVA, E. R.; SCHWARZER, H.(2002) Proteção Social, Aposentadorias, Pensões e Gênero no Brasil. Brasília: IPEA, 2002. 55 p. (Texto para discussão n. 934). Disponível em <http://www.ipea.gov.br/> Acesso em 23 abr. 2003.

SOUZA, M. M. (2001) A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: IPEA, 2001. 24 p. (Texto para discussão n. 852). Disponível em <http://www.ipea.gov.br/> Acesso em 25 out. 2004.

TAVARES, M. C. (1998) Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil. 3 ed. Campinas, SP: Unicamp. IE, 1998 (30 anos de Economia – Unicamp, 6).

VIANNA, S. B. (1990) A política econômica externa e industrialização: 1946-1951. In: ABREU (org) (1990) A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 105-122 (capítulo 4).

WALLERSTEIN, I. (1974) O moderno sistema mundial. Biblioteca das Ciências do Homem: Afrontamento, 1974. (A agricultura capitalista e as origens da economia-mundo européia no século XVI, v I), p. 14-22 (introdução), p. 73-131 (cap. 2), p. 337-346 (cap. 7).

——————— (1995) Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista. Tradução de Renato Aguiar e revisão de César Benjamin e Immanuel Wallerstein. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

——————— (2002) O Fim do Mundo como Concebemos. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 155-170. ("Mudança Social? A mudança é eterna. Nada muda jamais", cap. 8).