

O sindicalismo da CUT e a mercantilização do sistema previdenciário brasileiro (2003-2014) / *CUT unionism and the commodification of brazilian pension system (2003-2014)*

LUCAS SALVADOR ANDRIETTA¹
PATRÍCIA ROCHA LEMOS²

Resumo: Nas últimas décadas, a Previdência Social brasileira vem passando por um processo de desestruturação de suas bases institucionais cuja referência é o princípio de seguridade social inclusiva e abrangente consolidado na Constituição de 1988. Este processo, definido como a mercantilização do sistema previdenciário brasileiro, se consolidou nos anos 1990, e não foi interrompido e nem revertido com a conquista do Executivo federal pelo Partido dos Trabalhadores. Um dos componentes fundamentais de tal processo foi a atuação contraditória da Central Única dos Trabalhadores, que tem carregado em sua agenda, simultaneamente, 1) a intenção de defender a previdência pública, inclusiva e abrangente; 2) a escolha estratégica de incluir a previdência privada no plano das negociações coletivas; e 3) o estímulo e atuação nos grandes fundos de pensão. O artigo apresenta o processo de mercantilização, suas articulações com o arranjo político entre 2003 e 2014 e analisa a atuação da CUT no período.

Palavras-chave: Previdência Social; previdência complementar; mercantilização; sindicalismo; Central Única dos Trabalhadores (CUT).

1 Economista. Mestre em Desenvolvimento Econômico (Área de Concentração: Economia Social e do Trabalho) pela Unicamp. Doutorando pela mesma instituição.

2 Mestre em Ciência Política. Doutoranda em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

Abstract: In recent decades, Brazilian Social Security has been undergoing a process of dismantling its institutional bases, which are based on the principles and definition of inclusive and comprehensive social security consolidated in the Constitution of 1988. This process, defined as the commodification of Brazilian Pension System conformed in the 1990's and was not interrupted or reversed in after the Worker's Party assumed the central government. A fundamental component of this process was the contradictory action of the Central Única dos Trabalhadores, which hold simultaneously in its agenda: 1) the defense of a public, inclusive and comprehensive social security, 2) the growing inclusion of supplementary pension in collective bargains and 3) stimulus and participation in large pension funds.

Keywords: Social Security; supplementary pension; commodification; unionism; Central Única dos Trabalhadores (CUT).

Nas últimas décadas, a Previdência Social brasileira tem passado por um processo de desestruturação de suas bases institucionais, cuja referência é a seguridade social inclusiva e abrangente consolidada na Constituição de 1988 (CF/88). Tais mudanças ocorridas na esfera pública fazem parte de um processo mais abrangente de mercantilização do sistema previdenciário brasileiro (SPB). Este processo, que tem como marco inicial o ano de 1988, segue até os dias atuais na mesma direção e sentido, ainda que com algumas descontinuidades, como evidência a evolução dos diversos grupos de interesses que incidem sobre a previdência brasileira.

Ao longo dessa trajetória, os três mandatos do Partido dos Trabalhadores no Executivo federal tiveram particular relevância, tanto para as análises e balanços sobre o período, quanto para as implicações dessas interpretações na atual situação política do país. O mapeamento de tais interesses permite identificar pelo menos três problemáticas distintas que definiram a trajetória do SPB e a sua articulação com o arranjo político pós-2003:³ 1) a perene pressão pelo ajuste fiscal, interna ao governo federal, cujo alvo central são os gastos sociais; 2) a corrosão da estrutura de financiamento da seguridade,

3 Estas problemáticas são discutidas em maior profundidade por Andrietta (2015).

especialmente as desonerações das contribuições patronais sobre a folha de pagamentos; e 3) a evolução das agendas de correntes majoritárias do sindicalismo brasileiro, em cuja pauta convivem itens contraditórios relativos ao tema previdenciário.

Dentro de tal universo de questões, o objetivo do artigo é analisar de que maneira o projeto e as políticas levadas a cabo pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), durante o período de 2003 a 2014, se inserem neste contexto, seja reagindo às pressões e transformações que lhe foram externas, seja definindo ativamente as mudanças de trajetória que determinaram o que chamamos de processo de mercantilização do SPB. Seu comportamento será analisado a partir de suas opções estratégicas, desde a década de 1990, e sua relação com os governos do PT após a conquista do Executivo nas eleições de 2002.

A discussão aqui apresentada concentra-se na problemática previdenciária, que está inserida num universo amplo de temas relativos aos direitos de cidadania. Não pretendemos, com isso, reforçar a fragmentação setorial existente no debate sobre a proteção social no Brasil. Reconhecemos que as tendências gerais do processo de mercantilização afetam também as áreas da saúde e da assistência social, que, juntas com a previdência, compõem a seguridade social definida constitucionalmente. Igualmente, acreditamos que as questões aqui discutidas têm relevância também para outros setores das políticas públicas.

Com essas premissas em tela, defendemos a hipótese de que, desde a Constituição de 1988, o sistema previdenciário brasileiro passa por um amplo processo de mercantilização que não foi interrompido e nem revertido nos anos 2000. Argumentamos que, para isso, a atuação contraditória da Central Única dos Trabalhadores foi importante na medida em que vem sustentando, simultaneamente, a intenção de defender a previdência pública, inclusiva e abrangente, a escolha estratégica de incluir a previdência privada no plano das negociações coletivas e uma crescente atuação nos grandes fundos de pensão.

Para tanto, o artigo divide-se em três partes, além desta introdução e considerações finais. Na primeira parte, apresentaremos o que se entende por processo de mercantilização do sistema previdenciário brasileiro. Na segunda parte, analisamos como o processo de mercantilização articulou-se com o arranjo de interesses que definiu os governos do PT.

Na terceira parte, apresentamos o comportamento da CUT durante o período, considerando sua atuação relativa ao sistema previdenciário.

O processo de mercantilização do sistema previdenciário brasileiro

A “problemática da previdência” diz respeito a tudo aquilo que integra o SPB. É comum dividi-lo em três compartimentos, a saber. O primeiro é o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e que engloba uma série de benefícios que protegem os trabalhadores da iniciativa privada, autônomos e algumas categorias especiais. Este sistema oferece, além das aposentadorias, outros benefícios pagos em situação de desemprego, doença, invalidez, entre outras pensões. O segundo são os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que beneficiam os trabalhadores do setor público e são administrados, de modo segmentado, por cada órgão estatal, tendo cada um uma regra distinta. Por fim, os Regimes de Previdência Complementar (RPC), que abrangem várias modalidades de previdência privada.

As entidades de previdência complementar estão divididas em duas formas bastante distintas. As entidades “abertas” (EAPC) são planos oferecidos por bancos e seguradoras para o público em geral, por meio de um contrato individual com regras pré-estabelecidas para contribuições e/ou benefícios. As entidades “fechadas” (EFPC), os chamados fundos de pensão, têm acesso restrito aos trabalhadores de determinadas empresas privadas ou órgãos públicos. Sua gestão comumente obedece a um conselho deliberativo, composto por representantes da empresa e de seus trabalhadores.

A mercantilização⁴ é um conceito bastante utilizado para referir-se à tendência recente que afeta as políticas sociais, e também a previdência. Geralmente, a expressão alude, simultaneamente, ao encolhi-

4 A palavra em língua portuguesa está relacionada, por exemplo, ao inglês *commodification*. Alguns autores optam por uma versão mais internacionalizada, como *comoditização*. Outros, ainda, preferem a utilização do neologismo *mercadorização*, tradução mais precisa, uma vez que o conceito denota a transformação de algo em mercadoria. Aqui, optou-se por empregar a palavra mercantilização, pois ela é mais recorrente no debate sobre políticas sociais, sendo encontrada princi-

mento do direito à previdência pública e ao favorecimento das alternativas privadas – mercantis – de acesso. É preciso, porém, tornar menos vaga esta relação.

A acepção que trazemos para este trabalho deriva da ideia de que o capitalismo é um modo de produção que tem como tendência central a disseminação da forma da mercadoria, ou o aprofundamento da mercantilização em *todas as dimensões da vida*. Neste sentido, a proteção social – e a previdência como parte integrante dela – deve ser compreendida em sua conexão com o funcionamento do modo de produção em geral.

No momento atual do capitalismo, entre as implicações do que geralmente é referido como a ascensão do neoliberalismo, aparece o que estamos chamando de *mercantilização das políticas sociais*: processo por meio do qual a oferta de bens e serviços públicos (saúde, previdência, educação) previamente existentes são gradualmente substituídas pela oferta privada de bens, seja em caráter complementar, seja em caráter “universal”. (ANDRIETTA, 2015).

No Brasil, o processo de mercantilização da previdência, nestes termos, tem como marco inicial a CF/88, que estabeleceu os princípios básicos que deveriam reger o funcionamento do SPB dentro de uma arquitetura fiscal conjugada com as outras áreas da seguridade social. O contexto de transição democrática e crise econômica que marcaram a década de 1980 levaram à consolidação de princípios de seguridade social bastante inclusivos e abrangentes, inspirados nos sistemas de proteção social dos países da Europa Ocidental. Além disso, a virada neoliberal pela qual passavam diversos países desde a década de 1970 ainda não havia se consolidado no país (assim como no resto da América Latina), o que geralmente é associado à crise de hegemonia entre os projetos em disputa dentro do Estado brasileiro. (ANDRIETTA, 2015).

O processo de mercantilização do SPB começa, portanto, com a reversão ou desmonte dos princípios da seguridade contidos na Constituição, o que teve início antes mesmo da sua promulgação. As primei-

palmente no seu sentido inverso, qual seja, os direitos sociais como possibilidade de desmercantilização da vida.

ras contramarchas da consolidação dos direitos de cidadania foram articuladas dentro do próprio governo Sarney, que atuou em três expedientes distintos. Em primeiro lugar, por meio da oposição a avanços mais profundos no próprio Congresso Constituinte. Em segundo lugar, por meio da desorganização burocrática, orçamentária e da proposta de uma reforma administrativa. Por fim, pela tentativa de desfigurar a seguridade social definida constitucionalmente na regulamentação complementar, impedindo ou retardando a efetivação dos direitos. (FAGNANI, 2005).

O governo Collor (1990-1992) representou a segunda etapa do processo ativo de desconstrução da CF/88. Além de encaminhar os pontos fundamentais do novo padrão de inserção internacional do Brasil, liberalizando o comércio e as finanças e dando início ao ciclo de privatizações, Collor foi o responsável pelo fortalecimento da tese de que os gastos fiscais excessivos poderiam tornar o país “ingovernável” – sobretudo considerando a crise fiscal enfrentada pelo setor público desde os anos 1980. (FAGNANI, 2008).

Collor inaugurou uma maneira de enxergar as contas públicas que avalia toda a estrutura de proteção social, predominantemente, do ponto de vista da viabilidade econômica do gasto, e não a partir do princípio da garantia dos direitos para os quais foram concebidos cada política ou programa específico. Esta visão foi se difundindo a ponto do debate sobre a previdência pública ser pautado pela perspectiva do ajuste fiscal e constituir o chamado mito do “déficit” da previdência, como ressalta Gentil (2016). Este foi o ponto de partida para a orientação de todos os parâmetros dos projetos de reformas e seus alvos: o valor total das despesas, a desvinculação do piso do salário mínimo, o teto para contribuições, o aumento no tempo de contribuição, a extinção da aposentadoria por tempo de serviço, a implantação de uma idade mínima de aposentadoria, além de críticas a regras específicas de aposentadorias especiais, pensões e seguros. (ARAÚJO, 2004).

Apesar de tais propostas de revisão constitucional, realizada em 1993/94, os direitos previdenciários permaneceram ilesos até 1998. Apenas no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), no escopo do Plano Real, é que a reforma previdenciária assumiu sua forma plena e atual. Nesse momento, com uma motivação adicional: não prejudicar a estratégia de estabilização macroeconômica do Plano

Real, com a qual as políticas sociais universais mostravam “clara incompatibilidade”. (GENTIL, 2006, p. 131).

Esta escolha foi reforçada pelo fato de que o plano de estabilização dependia da confiança dos agentes do mercado (principalmente na esfera financeira) que, naquele momento, era atestado pela adequação às propostas dos organismos internacionais que monitoravam a condição financeira dos Estados, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

Além da necessidade da composição majoritária de 3/5 nas duas Casas do Congresso Nacional para que uma Emenda Constitucional entrasse em vigor, o alto custo político e social de reformas mais radicais também minimizaram as medidas adotadas. Embora os impactos dessas medidas sobre as regras de aposentadoria tenham sido bastante significativos do ponto de vista dos contribuintes (futuros aposentados), a estrutura formal do SPB mudou pouco.

As principais mudanças ocorridas na legislação no âmbito das reformas previdenciárias,⁵ desde 1988, se consolidaram a partir das alterações no SPB concentradas em duas Emendas Constitucionais, a EC nº 20/1998 e a EC nº 41/2003. Outras mudanças foram realizadas na legislação infraconstitucional ou via Medidas Provisórias. Mais recentemente, a política de desoneração dos encargos sociais sobre a folha de pagamentos afetou as receitas da previdência, como veremos a seguir.

Neste sentido, a mercantilização do sistema previdenciário é um processo concreto, que assumiu direção e sentido a partir do marco jurídico estabelecido pela CF/88 e parcialmente efetivado nos anos seguintes. Desde então, um conjunto de reformas alterou o sistema, com o objetivo consciente e declarado de reverter aquele projeto de seguridade social em prol de outro projeto. O novo formato teria como orientação central a redução da previdência pública ao mínimo e o estímulo à expansão das alternativas privadas para a obtenção de aposentadorias e outros benefícios.

5 Esta reconstituição já foi amplamente explorada pela literatura especializada (Cf. DELGADO, 2001; FAGNANI; HENRIQUE; LÚCIO, 2008; GENTIL, 2006; GRANEMANN, 2006).

A desestruturação das bases institucionais da previdência pública, portanto, tem se concretizado a partir de significativas mudanças em suas regras de acesso e em seu padrão de financiamento. Simultaneamente, o fenômeno da previdência complementar tem se expandido de maneira acentuada, especialmente em sua modalidade aberta. Embora a existência dos mecanismos de previdência complementar não sejam, por definição, incompatíveis com a existência de uma previdência pública vigorosa, o processo concreto de mercantilização contém este duplo sentido, resultado da conjugação dos interesses que incidem sobre a questão previdenciária.

A tentativa de desconstrução de um sistema público que garanta direitos a todos e funcione explicitamente como mecanismo de redistribuição, paralelamente ao alargamento da oferta privada de planos de previdência complementar, foi concomitante ao aceno do mercado de que seria capaz de atender à demanda por este serviço de maneira mais adequada do que o Estado. Esta transição, ainda incompleta, constitui o eixo central do processo de mercantilização do SPB.

Assim, podem ser identificadas três tendências que definem a trajetória do sistema previdenciário como um todo, considerando seus três compartimentos:⁶ o *achatamento do RGPS*, com o aumento do rigor nas regras para obtenção de aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, que se caracteriza pela queda relativa do valor dos benefícios e a defasagem acentuada do teto;⁷ o *estancamento dos RPPS*, com a extinção dos regimes diferenciados para novos servidores públicos e transição para regimes de previdência complementar; e a *expansão da previdência complementar*, tanto na sua modalidade aberta – planos privados – que recebe os trabalhadores da iniciativa privada que consideram o RGPS insuficiente frente ao seu nível salarial, quanto na modalidade fechada – fundos de pensão –, que tem recebido, desde

6 Para uma análise mais detida das três tendências, a partir dos dados populacionais e oficiais disponíveis sobre o sistema previdenciário, ver Andrietta (2015).

7 O determinante mais importante do achatamento foi certamente o *fator previdenciário*, que penalizou fortemente o cálculo do valor das aposentadorias a partir de 1998, praticamente impossibilitando a concessão de benefícios em valores próximos ao teto. A análise desta tendência também deve considerar o contexto recente de valorização real do salário mínimo.

2012, um grande fluxo de servidores que estão transitando para os novos regimes oferecidos por cada órgão ou esfera do setor público.

A seção seguinte discute como a acomodação de interesses no período pós-2003 possibilitou a continuidade do processo de mercantilização da previdência, nos termos em que o definimos, ainda que possamos observar novas articulações entre os interesses que incidem sobre o sistema previdenciário e a lógica interna do arranjo do *lulismo*.⁸

O processo de mercantilização durante os governos do PT

O período a que nos referimos pode ser pensado a partir da chegada do “campo democrático popular” ao governo federal, com o início do mandato de Lula na Presidência, em 2003. A caracterização do *lulismo* é objeto de um debate ainda inconcluso, mas que foi marcado por pelo menos três importantes tensões. A primeira está relacionada à tendência de incorporação dos empresários em sua base social, o que se explicitou na ideia de “compromisso com a produção”. Tal movimento reforçou o caminho do diálogo social na tentativa de minimizar as tensões capital-trabalho. O segundo foco de tensão estava na diversidade de orientações que, por um lado, representavam as demandas sociais e a defesa da “produção” e, por outro, as exigências do capital financeiro. Por fim, o novo governo também teria que lidar com as pressões exercidas pelos setores fisiológicos da política brasileira. (ARAÚJO; VÉRAS, 2014, p. 37).

No que concerne especificamente às questões previdenciárias, três conjuntos de interesses são particularmente relevantes para compreender esse período.⁹

O primeiro diz respeito à permanente pressão exercida sobre o gasto social, expressa oficialmente pelo próprio Executivo, que manteve a gestão da política econômica subordinada à ideia de ajuste fiscal.

8 Aqui adotamos o significado atribuído por Singer (2012).

9 A ênfase nesses pontos não deve ignorar a permanência de outros fortes interesses que incidem sobre o sistema previdenciário, como é o caso das instituições bancárias que exploram o mercado de previdência complementar, por exemplo. O destaque serve para explicitar alguns elementos constitutivos do arranjo específico sobre o qual se apoiou o *lulismo*.

Ainda que se observem mudanças no campo das políticas sociais pós-2003, elas conviveram com a contínua obsessão pela austeridade e a suposta insustentabilidade financeira. Este elemento é fundamental para compreender as escolhas e prioridades adotadas entre modelos de política social, o estímulo direcionado a alguns setores e o subfinanciamento crônico relegado a outros.

O segundo conjunto de interesses que articulou o arranjo político lulista ao processo de mercantilização da previdência foi o aprofundamento das medidas de desoneração tributárias dos empregadores em relação a suas contribuições sobre a folha de pagamentos, vinculadas à seguridade social. As desonerações se intensificaram como componente de pacotes de estímulo ao investimento (como o Plano Brasil Maior) e, ainda que propusessem um tributo sobre o faturamento como contrapartida, na prática representaram grandes montantes de renúncia fiscal (ANDRIETTA, 2015). As perdas na arrecadação impactaram diretamente a estrutura de financiamento da Previdência Social e raramente foram destacadas nos cálculos e notícias alarmistas referentes aos “rombos” da previdência. Considerando os acontecimentos políticos de 2016, um olhar retrospectivo sobre aquele período sugere que este tipo de medida foi fundamental para manter o apoio dos empresários aos governos petistas.

O terceiro conjunto de interesses diz respeito ao posicionamento das centrais sindicais em relação aos temas previdenciários, particularmente para o caso da CUT. De forma geral, o aspecto mais importante da posição do sindicalismo frente à questão previdenciária atualmente é a convivência de itens contraditórios na sua agenda. Tal posicionamento pode ser analisado por meio de suas conexões com o processo de mercantilização do sistema previdenciário, em três dimensões que serão desenvolvidas a seguir.

A primeira dimensão é a permanência de uma postura de defesa dos parâmetros que regem a Previdência Social conforme foram definidos em 1988. Nesse sentido, parte majoritária do sindicalismo coloca-se numa posição de resistência ao achatamento do RGPS. A segunda dimensão pode ser observada pela presença cada vez maior de planos de previdência privada nas negociações coletivas, o que certamente estimula a expansão das modalidades abertas de previdência complementar. A terceira dimensão é a inflexão sindical observada nas últimas

décadas que foi fundamental para a ampliação da atuação da CUT nos fundos de pensão. A difusão e maior engajamento nos fundos de pensão acabaram por determinar a postura da CUT em relação à reforma previdenciária de 2003 (EC 41), que extinguiu os Regimes Próprios de Previdência do funcionalismo público e criou as bases para a transição dessas categorias para novos fundos geridos com a participação de lideranças sindicais.

A despeito dos argumentos mobilizados para justificar a reforma das aposentadorias dos funcionários públicos em 2003, Granemann (2006) destaca o caráter oportunista das posições defendidas nesse debate. A autora mostra como o Ministério tentou, num primeiro momento, mobilizar a opinião pública por meio da utilização do argumento do “envelhecimento populacional”. Sem sustentação e desmentidos “pelos dados da vida real”, tratou-se, então, de reconfigurar-se os argumentos, passando a considerar a necessidade de promoção de justiça e de inclusão da força de trabalho pobre na Previdência Social (GRANEMANN, 2006, p. 135). O posicionamento da CUT pode também ser criticado pelo fato de que em nenhum momento cogitou-se canalizar o contingente de servidores afetados pela reforma – e as contribuições vinculadas a eles – para fortalecer a base de financiamento do RGPS ou rever os parâmetros do sistema, como a progressividade das contribuições, a recuperação do teto dos benefícios ou – o que tinha mais apelo à época – a abolição do fator previdenciário.

O sucesso da reforma previdenciária de 2003 foi favorecido, senão viabilizado, pela adesão de parte importante das lideranças sindicais do país. Este fato deriva de um movimento de inflexão sindical que não ocorreu em 2003, mas que consiste em um dos resultados – e ao mesmo tempo sintomas – de um processo mais longo de mudanças nas estratégias adotadas pela CUT a partir da década de 1990.

Sindicalismo da CUT: entre a previdência pública e a previdência privada

Há uma vasta bibliografia que discute os desafios enfrentados pelo movimento sindical brasileiro, na década de 1990, e os impactos desse cenário na estratégia da Central. De modo geral, considera-se que o enfraquecimento mundial do ideário socialista, os processos de reestru-

turação produtiva e a implementação de políticas neoliberais, com a abertura econômica e o aumento do desemprego, foram fatores fundamentais que colocaram o movimento dos trabalhadores numa situação defensiva. Somou-se a isso, a derrota da candidatura de Lula à Presidência da República, em 1989, e a criação da Força Sindical, em 1991.

Tal cenário contribuiu para o processo de mudanças importantes na estratégia política adotada pela maior central sindical do país, a CUT. As transformações fortaleceram a tendência de valorizar cada vez mais as possibilidades de participação institucional abertas pela CF/88. “O raio de ação do sindicalismo se ampliou, ao mesmo tempo em que favoreceu um deslocamento de sua ação do campo do conflito aberto para o da negociação e da participação institucional, justo em um momento de declínio do seu poder de mobilização”. (ARAÚJO; VÉRAS, 2014, p. 35).¹⁰

De acordo com Vêras de Oliveira (2002, p. 449), na década de 90, diversos espaços institucionais tiveram a participação da CUT. De modo geral, nesses espaços, os “segmentos organizados da sociedade são chamados a assumir responsabilidades na fiscalização e condução de determinadas políticas públicas, particularmente no campo social”. Neste sentido, Oliveira entende que essa nova configuração do sindicalismo da CUT, que se autodenominou “sindicato cidadão,” é marcada por três campos de ação: “o das lutas em defesa dos direitos, o da participação institucional, aliada ao esforço de influir sobre políticas públicas; e o da execução de políticas públicas, desenvolvimento de projetos cooperativos e oferta de serviços”. (VÉRAS, 2002, p. 431).

Com a chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República, as contradições no interior na CUT se aprofundaram. A íntima relação que a CUT possui, desde sua origem, com o PT e mesmo com a figura de Lula, oriundo do movimento sindical, somada à identificação de projeto e à conversão de lideranças sindicais em

10 Apesar do momento desfavorável à luta sindical, a opção pela estratégia propositiva, buscando a apresentação de propostas “realistas” e “viáveis” frente ao governo e empresários – longe de ser inevitável, é o resultado de um processo em construção (GALVÃO, 2007, p. 89). Essa nova linha política representará a aceitação de algumas políticas neoliberais, desviando o movimento sindical, em alguns aspectos, da luta por direitos sociais. (BOITO, 1999, p. 168).

quadros do governo, foram fatores fundamentais que impediram uma atuação mais crítica e independente da Central em relação às políticas do governo colocando-a em uma situação predominante de passividade. (ARAÚJO; VÉRAS, 2014 p. 55-56).

No que diz respeito à questão previdenciária, a posição da CUT pode ser pensada a partir de três diferentes movimentos. O primeiro, refere-se à manutenção da defesa de um projeto de Previdência Social pública universal. O segundo, ao crescimento da presença da previdência privada nas negociações coletivas. E o terceiro, à postura ativa na difusão dos fundos de pensão. Destacaremos neste artigo especialmente o primeiro e último aspectos.¹¹

A proposta de previdência pública contida na CF/88 permanece no discurso da CUT. Tal defesa foi visível especialmente nos momentos em que propostas de reforma ou medidas no sentido da mercantilização entraram em debate. Isso ficou evidente, por exemplo, nas resoluções do 9º Concut, de 2006, em que a Central reconhece que a reforma levada a cabo pelo governo Lula teria mantido a lógica da retirada de direitos dos servidores públicos, sem resolver os problemas estruturais da previdência (SÓRIA, 2014, p. 162). Da mesma forma, durante toda a última década, juntamente com as outras centrais sindicais brasileiras, a CUT manteve a bandeira contrária ao fator previdenciário como pauta de muitas de suas mobilizações.

Apesar disso, não podemos ignorar que essa defesa de “uma nova Previdência Social no Brasil” sofreu o impacto tanto da mudança estratégica da Central, como das tensões geradas pela sua posição como base de apoio dos governos do PT.

A proposta construída na década de 1990 combatia o discurso do déficit da previdência e caracterizava as propostas do governo FHC como privatizantes – evidenciando a necessidade de uma proposta alternativa que enfatizasse o caráter social e redistributivo da previdência capaz de “mostrar para a sociedade que os trabalhado-

11 Apesar dos indícios sobre o segundo aspecto destacado, a análise mais detida sobre a expansão da previdência complementar nas negociações coletivas no Brasil exige a conclusão de pesquisas em andamento.

res têm melhores condições de dirigir a previdência que o governo”. (CUT, 1995, p. 04-05).

Já na década de 2000, esse discurso vai sendo suavizado e ganha formulações cada vez mais propositivas e conciliatórias na medida em que é necessário compatibilizar essa posição com os demais movimentos em curso. Evidência disso são as resoluções do 10º Concut: “Pela revogação das reformas da previdência que retiraram direitos dos trabalhadores” (CUT, 2009, p. 99) e do 11º Concut: “Consolidar o sistema de seguridade social brasileiro inclusivo, solidário e estável segundo os preceitos constitucionais de 1988, assegurando a concretização dos seus princípios e fontes estáveis de financiamento”. (CUT, 2012, p. 35).

Tais propostas pontuais e formuladas genericamente convivem, lado a lado, com as propostas relacionadas à previdência complementar:

A expansão da previdência complementar no Brasil é uma realidade. Acreditando nessa possibilidade, a CUT envidará esforços no sentido de que os Fundos de Pensão de Previdência Privada, complementares ou não, direcionem seus investimentos na produção. (CUT, 2012, p. 35).

Tal processo torna-se ainda mais complexo, na medida em que ganha espaço também a atuação do sindicalismo cutista na difusão dos fundos de pensão. A postura crescentemente favorável à expansão dos fundos de pensão foi impulsionada especialmente por dirigentes ligados ao Sindicato dos Bancários de São Paulo. Para alguns autores, essa inflexão teria sido o resultado de um processo lento de “financeirização da burocracia sindical” (OLIVEIRA, 2003), que teria suas origens na estratégia cutista de disputar espaços internos da institucionalidade estatal (CARDOSO, 2003) e culminaria, depois de 2003, com a conformação de uma “nova elite sindical”. (JARDIM, 2009a; SÓRIA, 2011).

Conforme aponta Sória (2014), um grupo de dirigentes sindicais viu nos fundos de pensão uma frente de expansão do poder sindical e atuou decisivamente no sentido de ampliar as ações dos sindicatos em direção ao mundo financeiro. Maria Lúcia Jardim considera que as primeiras iniciativas favoráveis aos fundos de pensão tinham como justificativa a preocupação com a transparência na gestão da “poupança do trabalhador”. A mudança de estratégia permitiu às entidades sindi-

cais (e especialmente à CUT) ver os conselhos administrativos dos fundos como um possível espaço de atuação sindical e obtenção de benefícios para os trabalhadores. Gradualmente, o tema dos fundos penetrou nas pautas sindicais e passou a ser negociado nos dissídios de muitas categorias, provocando uma contradição análoga aos diversos tipos de remuneração variável implementados no mesmo período. (JARDIM, 2009b).

Como pontuado, esse processo, que teve início ainda na década de 1990, recebeu forte impulso nos governos do PT. Durante o primeiro mandato de Lula, a chamada “elite sindical” não apenas apoiava o governo nas reformas julgadas “necessárias” para garantir a governabilidade, como também teve a chance de inserir, na reforma previdenciária, um conteúdo compatível com as medidas que vinham sendo gestadas. Contudo, longe de haver um consenso, a discordância de muitos grupos internos à CUT e ao PT culminou no racha de sindicatos ligados à Central e no expurgo de alguns parlamentares petistas que não votaram favoráveis à emenda. (SILVA, 2003).

A estratégia de difusão dos fundos de pensão já vinha sendo ensaiada ao longo dos mandatos de Lula, nas diversas tentativas de articulação entre os maiores fundos de pensão brasileiros (Previ, Petros e Funcef)¹² com o BNDES, sob a justificativa de alavancar investimentos em áreas consideradas estratégicas (SÓRIA, 2011). Essa tentativa constitui um novo capítulo dentro do velho dilema brasileiro do financiamento de longo prazo, para o qual os fundos de pensão teriam a oferecer, supostamente, uma fonte de crédito alternativa e com a possibilidade de controle social sobre os investimentos, por meio da atuação de representantes dos trabalhadores – e do governo, no caso das empresas públicas.

Ao apresentar a evolução do debate sobre os fundos de pensão a partir dos Congressos da CUT, Sória (2011) destaca que, já em 1997, aparece uma proposta no 6º Concut sugerindo a formação de “cooperativas de fundos de pensão complementares” cujos fundos deveriam ser direcionados para a “geração de empregos e distribuição de renda”. Em 2003 (8º Concut), os fundos de pensão são associados às políticas

12 Maiores fundos de pensão brasileiros, respectivamente, dos funcionários do Banco do Brasil, da Petrobras e da Caixa Econômica Federal.

de investimento e, em 2009 (10º Concut), são considerados parte da estrutura de longo prazo da economia brasileira (SÓRIA, 2014, p. 157). Tal movimento foi se aprofundando nas resoluções posteriores: no 11º Concut (2012), já sob o governo Dilma, a Central considera que “a expansão da previdência complementar no Brasil, sendo já uma ‘realidade’, imporia a necessidade de a Central envidar esforços no sentido de direcionarem os investimentos dos fundos na produção”. (CUT, 2012, p. 36).

Naqueles sindicatos cuja base é mais pulverizada ou apenas mais frágil, as iniciativas de implementação da previdência complementar tendem a beneficiar os bancos e seguradoras que oferecem planos de previdência individuais ou fundos mútuos em condições menos vantajosas, num processo de mercadorização semelhante à difusão de planos de saúde privados. As categorias que realmente têm acesso aos grandes fundos são poucas, geralmente aquelas cujo sindicato é mais organizado e forte (em termos de recursos). Atualmente, a quantidade de trabalhadores ativos que contribui para fundos de pensão não atinge 3% da população economicamente ativa. Quando analisamos o perfil socioeconômico típico do trabalhador que tem acesso à previdência complementar fechada constatamos que ele é branco, do sexo masculino, com renda média familiar acima de R\$ 5,8 mil, alta escolaridade e empregado formal no setor privado urbano em funções hierárquicas mais elevadas. (SILVA, 2011, p. 307-314).

Ainda que o alcance real desta tendência seja extremamente restrito, percebe-se que a naturalização desta crença dentro dos sindicatos se expandiu na última década. Ela se manifesta de variadas formas, desde o pragmatismo mais exacerbado até à convicção de que os fundos representariam uma nova e evoluída forma de mediação do conflito entre o capital e o trabalho. A promoção desse capitalismo “mais social”, contudo, implica também a assimilação de valores e condutas próprios da governança corporativa. Isso sedimenta os laços de solidariedade entre os trabalhadores sobre critérios individuais de obtenção de benefícios a partir do funcionamento “virtuoso” da economia.

Neste sentido, apesar de a heterogeneidade da base sindical da CUT ter possibilitado até o momento, a convivência desses três movimentos diferenciados, do ponto de vista do processo de mercantilização da Previdência Social uma atuação fragmentária e/ou contraditória tem

implicações importantes na capacidade de resistência às propostas de reforma, especialmente em momentos de crise como o que vivemos.

Considerações finais

Buscamos evidenciar ao longo do artigo que o gerenciamento da dimensão social por parte do governo – essencial para a acomodação de interesses que compôs o *lulismo* – não incluiu o enfrentamento de obstáculos estruturais à consolidação plena dos direitos estabelecidos constitucionalmente. Mesmo a partir de 2003, a tendência à mercantilização não foi interrompida e nem revertida. Isto significa que o processo de desconstrução dos princípios consolidados na CF/88 teve continuidades na medida em que: 1) permaneceu a obsessão pela austeridade e o discurso de uma suposta insustentabilidade financeira; 2) houve perdas de arrecadação com as políticas de desoneração tributária dos empregadores; e 3) por meio da reforma da previdência, realizada em 2003, que, além de restringir direitos do funcionalismo público, abriu um campo para o fortalecimento da previdência privada e do papel dos fundos de pensão.

Um dos componentes fundamentais desse processo de continuidade na década de 2000 foi a atuação contraditória de correntes hegemônicas do sindicalismo. Peça importante para compreender porque as reformas liberalizantes da previdência não foram completas e aceleradas durante os anos 1990, o sindicalismo representado pela maior central sindical do Brasil, a CUT, manteve em sua agenda a intenção de defender a previdência pública, inclusiva e abrangente. Contudo, no processo de transformação de sua estratégia somado a seu projeto de poder articulado com o Partido dos Trabalhadores, o sindicalismo cutista atuou para incluir a previdência privada nas negociações coletivas e ampliou o peso e o campo de ação nos grandes fundos de pensão.

Já no cenário atual, com um novo arranjo de poder e fortes ataques aos direitos consolidados, avizinha-se a aceleração do processo de mercantilização do sistema previdenciário. O resultado certamente dependerá, entre outros fatores, da capacidade de organização e resistência do movimento sindical frente a esta ofensiva de retirada de direitos sociais.

Artigo submetido em 16/12/2016 e aceito para
publicação em 23/01/2017

Referências

ANDRIETTA, L. S. **A mercantilização do sistema previdenciário brasileiro (1988-2014)**. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia. Campinas-SP: Unicamp, 2015.

ARAÚJO, O. S. de. **A reforma da Previdência Social brasileira no contexto das reformas do Estado, 1988 a 1998**. Natal: UFRN, 2004.

ARAÚJO, A. M. C.; VÉRAS DE OLIVEIRA, R. O sindicalismo na Era Lula: entre paradoxos e novas perspectivas. In: VÉRAS DE OLIVEIRA, R.; BRIDI, M. A.; FERRAZ, M. (Orgs.). **O sindicalismo na Era Lula: paradoxos, perspectivas e olhares**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014.

BOITO JR. Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamá, 1999.

CARDOSO, A. **A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2003.

CUT. Central Única dos Trabalhadores. CONGRESSO NACIONAL DA CUT, 4. Resoluções. São Paulo-SP, 04 a 08/09/1991.

_____. CONGRESSO NACIONAL DA CUT, 10. Resoluções.. São Paulo, dez./2009.

_____. CONGRESSO NACIONAL DA CUT, 11. Resoluções. São Paulo, jul./2012.

_____. **Uma nova Previdência Social no Brasil**. Ago./1995.

DELGADO, I. G. **Previdência Social e mercado no Brasil**. São Paulo: LTr, 2001.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Tese de Doutorado. Campinas-SP: IE-Unicamp, 2005.

_____. Os profetas do caos e o debate recente sobre seguridade social. In: FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LÚCIO, C. G. (Eds.). **Previdência Social: como incluir os excluídos?** São Paulo: LTr, 2008.

FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LÚCIO, C. G. (Eds.). **Previdência Social: como incluir os excluídos?** São Paulo: LTr, 2008.

- GALVÃO, A. **Neoliberalismo e reforma no Brasil**. Rio de Janeiro: Coedição: Revan, Fapesp, 2007.
- GENTIL, D. L. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: análise financeira do período 1990– 2005. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.
- GIAMBIAGI, F. **Reforma da previdência**: encontro marcado. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- GRANEMANN, S. **Para uma interpretação marxista da previdência privada**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.
- JARDIM, M. A. C. **Entre a solidariedade e o risco**: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula. São Paulo: Anna Blume, 2009a.
- _____. 'Nova' elite no Brasil? Sindicalistas e ex-sindicalistas no mercado financeiro. **Sociedade e Estado**, v. 24, n. 2, p. 363-399, 2009b.
- MORHY, L. (Ed.). **Reforma da previdência em questão**. Brasília: UnB, 2003.
- OLIVEIRA, F. de. **Crítica à razão dualista. O ornitorrinco**. [s.l.] Boitempo, 2003.
- SILVA, A. O. da. A herança autoritária e o expurgo da dissidência petista. **Espaço Acadêmico**, n. 31, 2003.
- SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**. São Paulo: Cia das Letras, 2012.
- SÓRIA, S. **Intersecção de classe**: fundos de pensão e sindicalismo no Brasil. Tese de doutorado. Campinas-SP: IFCH-Unicamp, 2011.
- _____. As relações entre sindicalismo e fundos de pensão no governo Lula. In: VÉRAS de OLIVEIRA, R.; BRIDI, M. A.; FERRAZ, M. **O sindicalismo na Era Lula**: paradoxos, perspectivas e olhares. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014.
- VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto. **Sindicalismo e democracia no Brasil**: atualizações de novo sindicalismo ao sindicato cidadão. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: USP, 2002.