

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Escola de Serviço Social

Previdência Social: Uma Questão de Direito

Autora: Livia Carius Nazario Xavier

Orientadora: Professora Doutora Silvana Veronica Galizia

Rio de Janeiro

2015

Autora: Livia Carius Nazario Xavier

Previdência Social: Uma Questão de Direito

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de bacharel em Serviço Social

Orientadora: Professora Doutora Silvia Verônica Galizia

Rio de Janeiro

2015

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo discorrer sobre a Previdência Social no Brasil à luz dos direitos Sociais. Para tanto, fez-se um levantamento histórico da política previdenciária brasileira, além da análise das lógicas pública e privada deste política no país, a fim de apresentar sua interface com a efetivação das garantias e dos direitos sociais. O intuito é demonstrar que a lógica de Previdência pública no Brasil reforça a primazia dos direitos sociais, sobretudo pela sua relação intrínseca de Seguridade Social, que preconiza a isonomia e a igualdade dos cidadãos em seu cunho de proteção social, enquanto a lógica privada tem sua base em critérios individualistas e financeiros.

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CAPFESP	Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários e Empregados de Serviços Públicos
CEME	Central de Medicamentos
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
COFINS	Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DATAPREVI	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EAPP	Entidades Abertas de Previdência Privada
EC	Emenda Constitucional
EFPP	Entidades Fechadas de Previdência Privada
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPR	Fator Previdenciário
FUNABEM	Fundação do Bem-Estar do Menor
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IAPAS	Instituto da Administração Financeira da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social

ISSB	Instituto do Serviço Social Brasileiro
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica de Previdência Social
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
ONG	Organização Não Governamental
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PDRE	Plano Diretor da Reforma do Estado
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 O DIREITO À PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	10
2.1 Conceitos de Política Social e Direitos Sociais	10
2.2 A Construção da política de Previdência Social e os Direitos Sociais no Brasil	12
2.2.1 Antecedentes	12
2.2.2 Proteção Previdenciária e o surgimento dos Direitos Trabalhistas	14
2.2.3 As Tentativas de Unificação do Sistema	24
2.2.4 Centralização, Controle e Ampliação do Sistema Público de Previdência Social	26
2.2.5 A crise econômica e a reestruturação da proteção social	32
2.3 A Constituição de 1988 e a Previdência Social como bem público e ampliação dos Direitos Sociais	34
2.4 Avanço Neoliberal e Contrarreforma da Previdência Social	38
3 REORGANIZAÇÃO DO CAPITAL, PREVIDÊNCIA SOCIAL E DIREITOS SOCIAIS	42
3.1 Crise, Ajustes Estruturais e as Orientações dos Organismos Multilaterais	42
3.2 A Contrarreforma da Previdência Social	46
3.3 As diferentes lógicas dos Regimes Atuais de Previdência Social	58

3.3.1 Previdência Pública	59
3.3.2 Previdência Privada	61
4 O DIREITO SOCIAL NO SISTEMA PREVIDENCIARIO BRASILEIRO	66
4.1 A Privatização e os Fundos de Pensão	66
4.2 A Esfera Social da Previdência Pública	69
4.3 Direitos Sociais, Política Social e Cidadania	71
4.3.1 Direitos e Cidadania	71
4.3.2 Capitalismo e neoliberalismo contemporâneos, e a não concretização dos direitos sociais	74
4.3.3 Os obstáculos na Efetivação dos Direitos Sociais e a Previdência Privada	76
CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
REFERÊNCIAS	84

1 INTRODUÇÃO

As mudanças históricas que alteraram o cenário da Previdência Social no Brasil ao longo das últimas décadas afetaram diretamente a realidade social da população brasileira.

Neste sentido, destacam-se a Contrarreforma¹ da Previdência que precariza a Previdência pública, limita a cobertura social e o acesso dos cidadãos aos seus direitos adquiridos, e incentiva à lógica privada de Previdência.

Neste trabalho, trataremos este assunto à luz do estudo histórico das políticas de proteção social, Previdência Social e dos direitos sociais no Brasil.

A justificativa que levou a debruçarmo-nos sobre este assunto é que grupos dominantes, através da mídia, afirmam que os seguros de Previdência privados e fundos de pensão não afetam a lógica de proteção social que rege a Previdência Social, e que eles só acrescentam mais uma forma de Previdência, enfatizam a proteção, e ajudam na complementação da proteção dos cidadãos.

Defendem, de forma infundada, a inviabilidade dos sistemas previdenciários públicos através de problemas demográficos, falência financeira, entre outros.

Contudo, esta proposta neoliberal visa minar o caráter universalista dos direitos sociais, direcionando as garantias sociais como meros benefícios sociais seletivos e focalizados nas camadas desassistidas. Os defensores dessa proposta acreditam que a privatização da Previdência gera muitos efeitos positivos para a sociedade, como a redução do gigantismo estatal, benefícios melhores (mais altos) para aposentados, além de ganhos de escala na economia, em virtude dos valores

¹ Esses conceitos serão explicitados e explicados mais adiante.

aplicados no mercado financeiro. Porém, na realidade, essas medidas só geram a redução de direitos já garantidos à população.

Nosso objetivo é demonstrar que a lógica de Previdência pública brasileira ratifica a primazia dos direitos sociais, sobretudo através do conceito de Seguridade Social, na qual está inserida, enquanto a Previdência privada baseia-se em critérios individualistas e puramente financeiros que prejudicam o caráter social da Previdência.

Os planos de Previdência privada têm muitos problemas em termos de níveis de proteção social e o maior deles é que não garantem direitos sociais, pois vão contra a seguridade e a proteção social dos cidadãos.

Diante disso, nossa análise defende a Previdência pública, pois esta é a que garante direitos sociais através de um pacto coletivo, intergeracional, e níveis de distribuição de renda, mesmo que os direitos sejam nos marcos da ordem burguesa, enquanto os fundos de pensão exploram ainda mais os trabalhadores e deixam a proteção social sob responsabilidade individual no mercado, o que significa desproteção social.

A metodologia utilizada foi uma abordagem qualitativa, através de pesquisa e revisão bibliográfica, com um estudo descritivo e reflexivo do assunto abordado.

Para tal, analisaremos no capítulo inicial a trajetória da Previdência brasileira, desde sua origem até os dias atuais, enfatizando a constituição dos direitos sociais, passando pela Reforma de 1988, com interface das diretrizes dos Organismos Multilaterais que acarretaram na contrarreforma do Estado e da Previdência Social a partir dos anos de 1990.

No capítulo seguinte, serão examinadas e contrapostas as lógicas que regem as Previdências pública e privada, para posteriormente, no capítulo derradeiro, ser

averiguada a evolução dos direitos sociais no Brasil a fim de identificar a presença destes nas lógicas citadas.

Visamos demonstrar que a partir da Carta Magna de 1988 cria-se, no Brasil, o conceito de Seguridade Social cujo foco central é a isonomia e a igualdade entre os cidadãos por meio da estratégia de contribuição preconizada entre o distribuir e contribuir com o fito de preservar a solidariedade entre os cidadãos.

A Seguridade Social será tratada como questão pública, e acabar-se-á por constituir-se como bem público. Sua efetivação é uma obrigação constitucional do Estado brasileiro, seguindo leis gerais que garantam a uniformidade e a responsabilidade em sua execução.

Por fim, a lógica de direito social na Previdência será abordada demonstrando a inserção dos direitos sociais na realidade brasileira, relacionada à política social e cidadania na contemporaneidade.

2 O DIREITO À PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

2.1 Conceitos de Política Social e Direitos Sociais

Formalmente, a Política Social é um conjunto de ações governamentais desenvolvidas globalmente por meio de programas que visam garantir direitos.

A concepção de direitos é fruto histórico das lutas sociais e das conquistas coletivas alcançadas pelos cidadãos. É através deles que se constitui a noção de cidadania.

Os direitos e a concepção de cidadania podem ser compreendidos através de diferentes esferas (MARSHALL, 1967): civil, que circunscreve a vida individual dos indivíduos; política, que demarca a atuação política dos mesmos; e social, que determina sobre a participação social e coletiva na riqueza socialmente construída.

Os direitos são uma conquista dos cidadãos, efetivada através do potencial de mobilização da classe trabalhadora (inserida numa sociedade capitalista burguesa, porém sem se render à sua lógica), e de responsabilidade do Estado em sua materialização, com as políticas sociais.

Através das políticas sociais, é assegurado o exercício de direito de cidadania por meio da Educação, Saúde, Trabalho, Meio Ambiente, Previdência Social, Justiça, Agricultura, Saneamento e Habitação Popular, entre outros.

De forma aprofundada e analítica, como conceituado por Faleiros (1991), as políticas sociais são:

Formas de manutenção da força de trabalho econômica e politicamente articuladas para não afetar o processo de exploração capitalista e dentro do processo [...] de luta de classes. (FALEIROS, 1991, p. 80)

As políticas sociais podem ser entendidas ainda como serviços em forma de benefícios fornecidos pelo Estado e, até mesmo, por instituições privadas (sociedade civil) circunscritas à lógica da sociedade capitalista, na qual deparamo-

nos com uma contradição entre interesses políticos e econômicos da classe trabalhadora e da burguesia atravessadas pelas relações de hegemonia.

Os direitos efetivados através de políticas sociais se materializam em serviços que abrangem diferentes facetas da realidade social, contudo, é notório que cada um deles possui especificidades em sua operacionalização sendo diferentes entre si. Por exemplo, atualmente no Brasil, a Previdência é contributiva, a saúde é gratuita e universal, e a assistência social é seletiva.

Tais políticas possuem diversas funções. Socialmente, atuam como a efetivação dos direitos garantidos aos cidadãos. Politicamente, buscam amenizar o conflito de interesses entre empregados, que pretendem melhores condições de trabalho e de vida, e empregadores que, em contrapartida, querem aumentar a valorização de capital e riquezas. Politicamente, também contribuem no aumento dos níveis de legitimidade das classes dominantes através das ações governamentais. Economicamente, reproduzem e valorizam a força de trabalho e socializam custos empresariais, entre outras.

As tentativas de amenizar o conflito ocorrem para que as reivindicações e os embates dos trabalhadores para com o bloco dominante não se tornem ainda maiores, o que poderia incitar os trabalhadores a uma possível luta pelo poder, colocando a hegemonia vigente em cheque. Tais tentativas se dão, muitas vezes, através de manejos e alianças políticas e visam, sobretudo, despolitizar e fragmentar os trabalhadores, além de diminuir as ameaças que estes eventualmente possam causar à ordem.

As políticas sociais, portanto, são um mecanismo que relaciona a legitimidade dos processos políticos e da ordem vigente ante aos trabalhadores, com os processos econômicos de reprodução da força de trabalho e de produção das

riquezas. Na prática, isto se converte na manutenção da ordem vigente, na neutralização do poder latente de mobilização e reivindicação da classe trabalhadora, e na acomodação desta com os benefícios recebidos a través do reconhecimento de alguns direitos sociais, resultado da luta dos trabalhadores.

“Um processo contraditório de inclusão de certas reivindicações das classes subalternas no âmbito estatal e a manutenção de sua exclusão da propriedade e do poder.” (FALEIROS, 1991, p.70).

Nesse sentido, podemos compreender as políticas sociais como compensações em um sistema político, econômico e social de mediações bem mais complexo do que simplesmente entendê-las como meros benefícios à população sem aprofundá-las.

Essas compensações podem ser de cunho público ou privado. As políticas sociais públicas são aquelas elaboradas e efetivadas pelo Estado (Municipal, Estadual e/ou Federal). Já as ações privadas são originadas na sociedade civil, com ou sem fins lucrativos.

2.2 A Construção da política de Previdência Social e os Direitos Sociais no Brasil

2.2.1 Antecedentes

Para cumprir com o nosso objetivo foi de extrema relevância conhecer o desenvolvimento histórico da Previdência Social. E nessa trajetória, tanto os sujeitos presentes na esfera pública quanto na esfera privada, possuem interesses e participação ao longo de todo o processo.

Desde muito antes da reflexão e elaboração de uma política de Previdência Social e da discussão de direitos sociais, havia alguma preocupação de segmentos da sociedade civil (como a família e a Igreja) no bem estar coletivo. A partir dessa

preocupação, houve a criação das santas casas de misericórdia, como a de Santos (1543), montepios (instituições de socorro mútuo), como o da Guarda Pessoal de D. João VI (1808) (ARAÚJO, 2006). Toda essa iniciativa era privada, pois era uma atividade e organizações constituídas desde a sociedade civil sem participação do setor público, e muito distante de um seguro social pautado nos direitos trabalhistas e sociais como atualmente.

A preocupação no Brasil com a proteção de trabalhadores nasceu com a implantação de instituições de seguro social, de origem privada e voluntária, com características mutualistas e particularistas por parte de setores de trabalhadores urbanos. Contudo, sem estar embutida na concepção de direitos.

Caracterizava-se por ser um sistema mutualista, no qual os associados contribuía para um fundo que garantiria a cobertura de certos riscos, mediante a repartição dos encargos com todo o grupo. Mais tarde, o Decreto nº 2.711, de 1860, regulamentou o financiamento de montepios e sociedades de socorros mútuos.

A Previdência nasce da ajuda mútua, e posteriormente se desenvolve com a ação interventiva do Estado. No primeiro caso, reúne integrantes com alguma afinidade pessoal e/ou profissional, e no segundo, se faz através dos denominados socorros públicos, pela constituição imperial de 1824 (a primeira Constituição do Brasil) que tratou desse conceito no seu art. 179, onde abordou a importância da constituição dos socorros públicos.

Nesse contexto, muitas iniciativas de cunho social ainda eram feitas pela esfera privada. Ainda não havia um conceito firmado de direito social e da responsabilidade pública nas ações sociais. Existia apenas uma “percepção intuitiva e pouco elaborada de direitos e deveres que às vezes explodia em reações violentas.” (CARVALHO 2013, p. 76).

2.2.2 Proteção Previdenciária e o surgimento dos Direitos Trabalhistas

O surgimento da proteção previdenciária aconteceu num contexto de intensa luta política e social durante a República Velha. Esta aconteceu entre os anos de 1889 e 1930, período turbulento no que concerne às reivindicações dos diferentes grupos de classes protagonistas da sociedade da época.

Carvalho ressalta que, nesse período, “a participação política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos” (2013, p.83).

Os líderes e representantes, capitalistas agrários, exerciam sua hegemonia no poder, enquanto a classe operária e a classe média manifestavam suas insatisfações crescentes de forma ainda tímida.

Em meio à proliferação de organizações trabalhistas diversificadas, houve aumento significativo e paulatino de greves e protestos da classe operária em quantidade e qualidade, (MALLOY, 1976, p. 95). Já a classe média, por sua vez, demonstrava inquietações cada vez maiores sobre a preservação do seu status quo e a sua participação no poder.

Insta salientar que historicamente, como uma das primeiras formas de organização das estruturas do Estado, um dos primeiros indícios do surgimento da lógica previdenciária no Brasil remonta ao ano de 1888, no qual foi regulado o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios. Isto responde ao intuito de fortalecer às primeiras formas de organização das estruturas burocráticas do Estado.

A Constituição de 1891 preceituava, no seu art. 75, que os funcionários públicos, no caso de invalidez, teriam direito à aposentadoria, independentemente de nenhuma contribuição para o sistema de seguro social.

Gradativamente, foram instituídos e regulados alguns benefícios trabalhistas referentes à Previdência Social. Entre eles podemos citar o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas de Imprensa Nacional (1889), a aposentadoria dos empregados da estrada de Ferro Central do Brasil (1890) – posteriormente ampliado a todos os ferroviários do estado, a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte aos operários do Arsenal da Marinha do Brasil (1892), além da Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda (1911), e da Caixa de Pensões e Empréstimos dos Trabalhadores da Alfândega do Rio de Janeiro (1912), entre outros.

Foi exatamente nesse contexto que surgiram determinadas medidas previdenciárias de proteção aos trabalhadores, vindas também das pressões derivadas do Tratado de Versalhes (1919), assinado dentre outros países pelo Brasil, que visava o comprometimento dos países signatários com as demandas da classe operária no Pós I Guerra Mundial. (CARVALHO, 2013; MALLOY, 1976).

O primeiro reconhecimento legal expressivo acerca dos direitos trabalhistas que cobriu diversas categorias profissionais foi o Seguro Compulsório Contra Acidentes de Trabalho em 1919² (MALLOY 1976, p. 96). Este imputou o ônus do acidente de trabalho como responsabilidade do empregador (através de indenização a ser paga pelos empregadores).

Ainda assim, o marco previdenciário entendido como o ponto de partida da Previdência Social Brasileira foi a Lei Elói Chaves em 1923, que instituiu a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) para os trabalhadores das empresas ferroviárias.

² Através do Decreto Legislativo nº 3.724

A Lei Eloy Chaves, Decreto Legislativo nº 4.682, de 24/01/1923, foi a primeira norma a instituir no país a Previdência Social, com a criação das CAP's.

De acordo com Araújo (2006), a lei Eloy Chaves previa a aposentadoria por invalidez e a ordinária³. Esta lei estabeleceu que cada uma das empresas de estrada de ferro deveria ter uma caixa de aposentadoria e pensão para os seus empregados.

A década de 1920 do século XX caracterizou-se pela criação das citadas caixas, vinculadas às empresas e de natureza privada. Eram assegurados os benefícios de aposentadoria, pensão por morte e assistência médica e auxílio funeral.

Como Carvalho (2013, p. 64) ressalta, embora inicialmente modestas e limitadas a alguns grupos, “essas medidas foram o germe da legislação social da década seguinte”.

A Lei Elói Chaves foi importante porque difundiu o esquema de aposentadoria e pensão ao setor privado e deu base, em princípios e conceitos, ao Sistema Previdenciário que seria fundado no país.

Este é o conceito, como afirma Malloy:

De que Previdência Social não se estendia a amplas categorias sociais, baseada numa noção abstrata de classe ou cidadania, mas se dirigia a grupos que exerciam determinado trabalho. (MALLOY, 1976, p. 49)

As Caixas de Aposentadoria e Pensão dirigiam-se a grupos específicos de trabalhadores e empresas, fazendo-os perder de vista o conceito e a defesa de categoria profissional e de classe social e não abrangendo a todos de forma ampla e igualitária.

³ Esta era devida nas seguintes situações: a) Integral, ao empregado ou operário que tenha prestado pelo menos 30 (trinta) anos de serviço e tenha 50 (cinquenta) anos de idade; b) Com 25% de redução, ao empregado ou operário que, tendo prestado 30 (trinta) anos de serviço, tenha menos de 50 (cinquenta) anos de idade; c), tenha prestado 25 (vinte e cinco) ou mais, até 30 (trinta) anos de serviço.

As CAP's forneciam quatro benefícios que mantinham o trabalhador e seus dependentes em casos de doença, incapacidade, velhice e/ou morte: aposentadoria por invalidez e tempo de serviço, pensão aos dependentes em caso de morte do trabalhador, serviços médicos e compras de remédios a preço reduzido, e despesas de funeral dos segurados.

Eram instituições privadas, autônomas e supervisionadas pelo Estado. A supervisão foi transferida ao Ministério do Trabalho, a partir da criação deste, em 1930. A filiação era obrigatória e seu financiamento era tripartite, composto com a contribuição do empregado, do empregador e do governo. (MALLOY, 1976).

Este sistema originou-se através da iniciativa privada e foi paulatinamente estendido a diversas outras empresas como os portuários (1926), marítimos (1926), trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos (1928) e dos serviços de força, luz e bonde (1930), demais servidores públicos (1931), empregados da área de mineração (1932), de transportes aéreos (1934), entre outros.

Não foi mero acaso o fato dos primeiros grupos de trabalhadores cobertos pelas CAP's serem os grupos mais críticos e melhores organizados e articulados politicamente da sociedade na época. Essa proteção social previdenciária emergiu como forma de viabilizar a reprodução da força de trabalho e de apaziguar os conflitos sociais e políticos, como concessão das elites aos grupos mais reivindicatórios a fim de permanecer no controle. Essas concessões só são feitas quando há pressões dos trabalhadores. É por isso que os grupos politicamente mais articulados e mobilizados acabam conquistando benefícios antes dos demais.

Por volta de 1929, apesar de não ter um sistema muito extensivo e altamente consolidado, a Previdência Social já estabelecera grande parte dos princípios e conceitos jurídicos e administrativos que embasaram o Sistema Previdenciário até a

década de 1960. E foi a partir desses princípios e conceitos que Vargas reorganizaria este sistema durante o seu governo.

A Era Vargas se estendeu de 1930 a 1945, reorganizando as relações entre Estado e sociedade civil na tentativa de centralizar no Estado a função reguladora das relações socioeconômicas do país. Para tal, instaurou-se um processo de modernização, racionalização e burocratização brasileira que influenciou a dinâmica da Previdência Social. (MALLOY, 1976)

Concordamos com Malloy (1976), Carvalho (2013), entre outros estudiosos, quando anunciam o ano de 1930 como um “divisor de águas” para o Brasil, pois a partir dessa data há uma “aceleração das mudanças sociais e políticas” (CARVALHO, 2013, p. 87), das quais “a mudança mais espetacular verificou-se no avanço dos direitos sociais” (p.87).

O mesmo autor (2013, p. 110) afirma que os anos de 1930 a 1945, “foi o grande momento da legislação social” (vivido até aquele período), pois uma vasta legislação foi promulgada que, aos poucos, foi montando a base dos direitos sociais.

O processo de industrialização gerado durante o governo Vargas aumentou a quantidade e, portanto, a capacidade de organização dos trabalhadores.

Entre 1930 e 1938, Vargas fez alterações no Sistema Previdenciário que estendeu a proteção social básica a grupos de trabalhadores urbanos, com exceção dos trabalhadores rurais e daqueles sem vínculo empregatício.

Em 1930 foi criado o Ministério do Trabalho, composto por diversos intelectuais que debatiam a questão, com o intuito de gerir as relações trabalhistas e tinha como algumas de suas funções a de administrar, orientar e supervisionar a Previdência Social.

Esse controle exercido pelo Ministério do Trabalho, e de forma geral pelo Estado, visava, sobretudo, neutralizar o potencial latente dos trabalhadores de se opor à ordem, despolitizando-os, através da cooptação, ao receberem alguns benefícios. (MALLOY, 1976).

A primeira fase do desenvolvimento das políticas sociais e da Previdência, na década de 1940, onde tem início um longo conflito político envolvendo a Previdência Social, só chegaria ao fim por volta de 1964 através de uma reestruturação previdenciária.

Este conflito se propagava, sobretudo, entre especialistas da Previdência, que propunham alterações e/ou reformas previdenciárias a fim de ampliar a cobertura da proteção social, além de unificá-la em um sistema único e uniformizá-la em termos de benefícios e entre grupos políticos e de trabalhadores que visavam proteger suas posições e, conseqüentemente, seu status quo.

Nos primeiros anos da década de 1940, ocorreu a primeira grande tentativa de reformar o sistema previdenciário que não foi bem sucedida, considerando que a maioria de seus objetivos não foram alcançados.

Novas CAP's surgiram, ainda de caráter privado, e foram criados Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's), uma proteção previdenciária nos mesmos moldes das CAP's, também sendo constituídas como entidades públicas, porém organizados por "categorias funcionais nacionais de trabalhadores", ou seja, por ocupações/funções específicas, como por exemplo, bancários, industriários, estivadores, entre outros, e não mais por empresas como acontecia nas CAP's. (Carvalho, 2013, p. 113). Estas foram gradativamente extinguidas, sendo substituídas por IAP's, que se tornaram hegemônicos na década de 1940.

Uma característica importante do sistema previdenciário nesse período é esta transição na estruturação do sistema, de empresa para categoria profissional e de âmbito nacional. (MALLOY, 1976).

Carvalho (2013, p. 113) ratifica esse importante avanço que os IAP's trazem por serem organizados em categorias profissionais, mas reforça também outra característica essencial já que "a administração dos IAPs não ficava a cargo de empregados e patrões, como nos casos das CAPs. O governo agora era parte integrante do sistema".

Todavia, mesmo com esta inovação conceitual trazida pelos IAP's, o Sistema Previdenciário continuou altamente estratificado e particularista, o que significa que os grupos mais organizados recebem maior proteção e de forma mais ligeira. E, por sua vez, a decisão acerca de que tipo de proteção deve ser fornecida, como esta seria organizada e quando, ficava como responsabilidade do Ministério do Trabalho.

Dessa forma, a proteção social era alterada de acordo com o poder de barganha de cada grupo protegido, havendo assim, variadas leis e normas concernentes aos diferentes padrões de proteção (de cada grupo). Isso gerava uma maior segregação e disputa entre os grupos de trabalhadores protegidos de forma diversa e minimizava todas as formas de solidariedade de classe entre eles.

A Carta Magna de 1934 disciplinou a forma de custeio dos Institutos, no caso tripartite (ente público, empregado e empregador)⁴. Mencionava a competência do Poder Legislativo para instituir normas de aposentadoria⁵ e proteção social ao trabalhador e à gestante⁶. Tratava também da aposentadoria compulsória dos funcionários públicos⁷, bem como a sua aposentadoria por invalidez⁸.

⁴ Conforme preconizava o art. 121, § 1º, "h"

⁵ art. 39, VIII, item d.

⁶ art. 121.

⁷ art. 170, § 3º

A contribuição dos empregadores incidia sobre a folha de pagamento. O Estado financiava o sistema através de uma taxa cobrada dos produtos importados. A administração do fundo era exercida por um representante dos empregados, um dos empregadores e um do governo. Além dos benefícios de aposentadorias e pensões, o instituto prestava serviços de saúde. (ARAÚJO, 2006, p.16)

Toda a legislação regulamentadora dessa relação (Estado X sociedade/trabalhador) significou um grande avanço no âmbito dos direitos sociais. Contudo, “o sistema [ainda] excluía categorias importantes de trabalhadores” (CARVALHO, 2013, p. 114), como os trabalhadores autônomos, domésticos e rurais. Aqui, ainda tratava-se “de uma concepção da política social como privilégio e não como direito” (CARVALHO, 2013, p.114).

Se ela fosse concebida como direito, deveria beneficiar a todos e da mesma maneira. Do modo como foram introduzidos, os benefícios atingiam aqueles a quem o governo decidia favorecer, de modo particular aqueles que se enquadravam na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado. (CARVALHO, 2013, p. 115)

As CAP's e os IAP's instituíram entidades semi-autárquicas essencialmente fortes, a ponto de invadir a burocracia sindical e se tornar um recurso político crítico para defender e reivindicar os interesses dos grupos pertencentes ao sistema. Isto ocorria, pois estas entidades exerciam controle de elevadas quantias em fundos de investimentos, possuíam larga capacidade de distribuição de numerosos benefícios, e realizavam efetiva geração de emprego nas atividades burocráticas e administrativas dessas entidades.

Muitos desses Institutos (IAPs) foram sendo criados⁹, sobretudo, ao longo da década e 1930, e seriam fundidos em uma única instituição pelo Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, criado em 1966.

⁸ art. 170, § 6º

⁹ Foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM) em 1933, dos Comerciais (IAPC) em 1934, dos Bancários (IAPB) em 1934, dos Industriários (IAPI) em 1936, dos empregados de Transporte e Carga (IAPETEC) em 1938. No serviço público, em 1938, foi criado um fundo previdenciário para os servidores públicos federais chamado de IPASE – Instituto de Pensão e Assistência dos Servidores do Estado.

Nessa época, a organização previdenciária era feita por categorias profissionais e combatia alguns problemas como o reduzido quantitativo de segurados em algumas caixas, com evidente fragilização do sistema, e os obstáculos dos trabalhadores que viviam mudando de empresa e, por consequência, de Caixa. (MALLOY, 1976).

A substituição das Caixas pelos Institutos ocasionou uma ampliação da intervenção do Estado, pois consolidou o controle público já que a natureza dos Institutos era semi-autárquica e subordinada à União, em especial ao Ministério do Trabalho.

A Constituição Federal de 1934 estabeleceu de forma tripartite a fonte de custeio previdenciária, onde as contribuições do empregador, empregado e do Estado deveriam começar a acontecer efetivamente. A Constituição de 1937, outorgada no Estado Novo, não inovou em relação às anteriores, apenas usou a expressão seguro social. A expressão Previdência Social só foi utilizada na Constituição de 1946.

O Regime Vargas gerou um sistema pautado numa estrutura de cooptação e controle estatal, na qual todos os grupos obtiveram suas representações e conquistas particulares. Pode-se dizer que a Previdência Social e toda a estrutura corporativa do Estado “conseguiram suprimir não só a habilidade, como a inclinação da classe trabalhadora para organizar um desafio autônomo e de base classista ao sistema de capitalismo regulamentado pelo Estado” (MALLOY, 1976, p. 87).

Em contrapartida, tal estrutura permitiu a criação de entidades semi-autárquicas que se transformariam “num importante recurso político para pressionar e defender interesses particulares dos grupos que estavam incorporados ao sistema.” (MALLOY, 1976, p. 87)

Isto vai ao encontro com os ideais de Vargas de organização, sistematização e modernização das relações entre Estado e sociedade, nos quais o trabalho está engendrado. Porém, ainda assim, pouquíssimos dos seus ideais foram concretizados.

Na dimensão econômica, o Governo Vargas teve seu alicerce no desenvolvimento industrial que permitiu, além do crescimento econômico, o aumento do trabalho urbano através da geração de emprego e da regulamentação do trabalho pela Legislação Trabalhista.

“A realização mais significativa foi a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943, que instituiu um novo estatuto de regulamentação do trabalho.” (CARVALHO, 2013, p. 110).

Ainda no Regime de Vargas houve outra tentativa de reforma previdenciária que consistiu basicamente em fundar o Instituto do Serviço Social Brasileiro (ISSB). O ISSB foi decretado por Vargas em 1945, todavia o regulamento necessário para a operacionalização do Instituto não foi promulgado (e logo em seguida Vargas foi destituído do poder). Isso ocorreu, pois a reforma em questão encontrou resistência em inúmeros segmentos da sociedade como, por exemplo, as categorias de trabalhadores que possuíam melhores benefícios, companhias de seguro privadas, funcionários das CAP's e IAP's, além de líderes políticos e líderes do Ministério do Trabalho (que temiam perder parte do controle que exerciam). (MALLOY, 1976, p. 105)

Cabe salientar a existência de dois períodos, o primeiro deles já comentado, de organização/reorganização administrativa do sistema de Previdência Social entre os anos de 1930 e 1945, e o segundo, a partir de 1960/64 onde começa a segunda

fase da trajetória da construção do Sistema Previdenciário brasileiro até meados da década de 1980; ambos os casos em regimes com traços autoritários.

Neste primeiro momento, ocorreram projetos de reorganização em busca de centralização, pautados na modernização e no desenvolvimento nacional, que resultaram no elevado nível de poder e no controle do Estado sobre a sociedade, em particular a classe trabalhadora.

2.2.3 As Tentativas de Unificação do Sistema

O período entre os anos de 1945 e 1964 é a fase da política brasileira na qual entra em vigência um regime democrático que deu margem à ampliação da mobilização política e da incorporação de sindicatos como força política.

Esse período, como afirma Carvalho (2013), teve um peso importante na discussão dos direitos, sobretudo os políticos, por sua crescente extensão, como o voto popular, por exemplo.

Nesse contexto de autonomia política ocorreram algumas tentativas de reformas e mudanças no que concerne à Previdência Social.

Com as alterações advindas com a queda de Vargas em 1945 no âmbito político, o grupo de especialistas reformadores da Previdência Social amenizou sua postura rígida e abriu mão de alguns de seus nortes como a unificação organizacional imediata e a universalização da cobertura previdenciária. Assim, este segmento foi gradativamente agregando mais adeptos.

Durante o período de Dutra na presidência, entre os anos de 1946 e 1951, apesar de grande mobilização, pouco se fez em termos de mudanças significativas no que concerne à política previdenciária, visto que Dutra não evidenciou interesse real pela Reforma do Sistema vigente.

Conforme Carvalho (2013, p. 126) afirma, “a Constituição de 1946 manteve as conquistas sociais do período anterior e garantiu os tradicionais direitos civis e políticos”.

Em 1947, o deputado Aluizio Alves, auxiliado por tecnocratas da Previdência, deu início a outra tentativa de Reforma, que só se findaria em 1960 com a implementação da Lei Orgânica da Previdência Social, após inúmeras modificações da sua proposta inicial.

Em 1951, Vargas volta à presidência e permanece na tentativa de reformar o sistema. Instaura um decreto em 1953 que incorpora grande parte das CAP's existentes em uma única Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários e Empregados de Serviços Públicos (CAPFESP), restando apenas seis importantes institutos a partir deste ano.

A década de 1960 inicia com a criação do Ministério do Trabalho e da Previdência Social e da Lei Orgânica de Previdência Social – LOPS¹⁰. Seu projeto tramitou desde 1947, sendo considerada uma das normas previdenciárias mais importantes da época, que imputou no sistema previdenciário uma lei única de regulamentação e estipulou um conjunto uniforme de normas gerais, uma espécie de base comum a todos IAP's.

Caracterizaram-se os anos 1960 pela fase da uniformização da Previdência Social. “A citada lei unificou os critérios de concessão dos benefícios dos diversos institutos existentes na época, ampliando os benefícios, tais como: auxílio-natalidade, auxílio-funeral, auxílio-reclusão e assistência social.” (ALMEIDA, 2003, p. 56). No âmbito do estatuto do trabalhador rural, a Lei nº 4.214, de 02/03/1963, criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL).

¹⁰ Lei nº 3.807, de 26/08/1960.

2.2.4 Centralização, Controle e Ampliação do Sistema Público de Previdência Social

Nos regimes ditatoriais, que se iniciam em 1964, os governos militares, ao mesmo tempo em que cercearam os direitos políticos e civis com fortes medidas de repressão, “investiam na expansão dos direitos sociais” (Carvalho, 2013, p. 170).

A ditadura militar foi instaurada e perdurou por décadas através da violação dos direitos civis e políticos de todos os cidadãos com um regime autoritário, que suprime os direitos e garantias individuais dos cidadãos e exerce controle sobre a mídia e a educação, com censura, prisões, torturas e até assassinatos.

Aqui começa o segundo processo de modernização de caráter centralizador, autoritário e conservador no país, no qual observamos um aprofundamento de investimento de capital estrangeiro, mudanças nas relações entre Estado e sociedade e de despolitização das relações políticas através da sua tecnificação. Contraditoriamente, esse período foi marcado pelo desenvolvimento de algumas políticas sociais como forma de legitimar o governo vigente, como foi o caso da Previdência Social. (CARVALHO, 2013)

Essa conjuntura econômica, que foi denominada de “Milagre Econômico” através do endividamento externo e forte presença de capitais externos, foi marcada por limites estruturais em termos econômicos, que trouxe diversas consequências para a população como arrocho salarial, desemprego, precarização das condições de trabalho, aumento da exploração, com forte violência e repressão, entre outras. Foi um período de consolidação de um pacto entre Estado e o setor do capital privado (nacional e internacional) que resultou na privatização de parte dos fundos público, interferindo significativamente no custeio das políticas sociais, uma vez que avança o incentivo estatal à privatização dos serviços sociais.

Em termos de política previdenciária, houve de imediato, a reorganização do Ministério do Trabalho que colocou as instituições de Previdência sob intervenção e a criação de uma comissão para analisar uma possível “reforma” previdenciária. Essa comissão elaborou um plano, remanescente do ISSB (1945), de reforma que previa a extensão da cobertura a todos os trabalhadores, e sua unificação organizacional total. Contudo, o plano sofreu oposição de diversos grupos-chaves e do Ministério da Fazenda.

O novo líder do Ministério do Trabalho propôs um novo plano menos englobante a fim de unificar os antigos institutos do setor privado em instituto único: o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS - estabelecido em 1966, o qual constituía uma entidade da administração indireta da União, com personalidade jurídica de natureza autárquica. (CARVALHO, 2013, p. 170)

Esta foi uma determinação dos líderes do "regime militar de cima para baixo, de acordo com a política centralizadora vigente" (FALEIROS, 2008, p. 202).

O Decreto-Lei nº 72, de 21/11/1966, unificou os institutos de aposentadoria e pensão, criando o INPS (hoje INSS). Com isso, o governo centralizou a organização previdenciária em seu poder.

A Constituição de 1967 não inovou muito em relação à Carta anterior.

O art. 158 manteve quase as mesmas disposições do art. 157 da Lei Magna de 1946. O § 2º do art. 158 da Constituição de 1967 preceituava que a contribuição da União no custeio da Previdência Social seria atendida mediante dotação orçamentária, ou com o produto da arrecadação das contribuições previdenciárias, previstas em lei. (ARAÚJO, 2006, p. 16)

Após estes marcos, a Previdência Social ainda passou por algumas reformas.

O sistema de seguro de acidente de trabalho integrou-se ao sistema previdenciário¹¹, sendo assim incorporado ao INPS. Em 1971, houve a

¹¹ Com a Lei nº 5.316, de 14/09/1967.

implementação do Fundo de Assistência Rural (FUNRURAL) que “efetivamente incluía os trabalhadores rurais na Previdência” (CARVALHO, 2013, p. 171).

A partir desse momento, os trabalhadores rurais passaram a ser segurados da Previdência Social. “Não havia contribuição por parte do trabalhador, este tinha direito à aposentadoria por velhice, invalidez, pensão e auxílio-funeral.” (ARAÚJO, 2006, p. 16).

A partir daí, gradativamente, uma grande parte das categorias profissionais foram incluídas ao Instituto, como por exemplo, os jogadores de futebol em 1971, os trabalhadores domésticos em 1973 e os ambulantes em 1979.

Cabe ressaltar que a incorporação destas categorias profissionais à Previdência Social foi estratégica no sentido de legitimar a política governamental, obtendo o apoio de grande bloco dos trabalhadores.

E ainda assim, tal incorporação não foi integral, visto que os trabalhadores rurais tiveram acesso ao benefício previdenciário de meio salário mínimo e os domésticos não foram integrados ao direito do fundo de garantia por tempo de serviço.

Em 1974 houve a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado do Ministério do Trabalho. Ainda neste ano, foi criada a Renda Mensal Vitalícia¹² que era um benefício previdenciário voltado às pessoas maiores de 70 anos ou inválidos, definitivamente incapacitados para o trabalho, que não exerciam atividades remuneradas ou não atingiam rendimento superior a 60% do valor do salário mínimo, e que não podiam ser mantidos por pessoas de quem dependiam, ou não tinham outro meio de prover o próprio sustento.

¹² por meio da Lei nº 6.179/74

Em 1977¹³ foi criado o SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social), que era coordenado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). O SINPAS visava uma reorganização da Previdência Social com o intuito de integrar a administração, o custeio, a manutenção e a concessão de serviços/atividades, benefícios e programas referentes à política de Previdência e de assistência médica, farmacêutica e social, além da gestão financeira e patrimonial dos seus componentes. O SINPAS foi composto por 7 áreas integrantes¹⁴.

Este período foi marcado por medidas centralizadoras e, em sua maioria, autoritárias, sobretudo para o favorecimento de grupos, conquista de clientelas, impulsão de determinados setores e obtenção de lealdades.

Faleiros (2008) reafirma isto quando defende que o modelo de governo da época era:

Repressivo, centralizado, autoritário e desigual [...] controlado pela gestão estatal para dar certa legitimidade ao governo, e não mudou as bases anteriores de sustentação, e nem se articulou como um projeto de cidadania universal. Era a continuidade de um modelo fragmentado e desigual de incorporação social em estratos de acesso. (FALEIROS, 2008, p. 203)

Essa década em questão foi palco de muitos acontecimentos, desde conquistas e perdas no âmbito previdenciário, até ascensão e declínio da economia brasileira. Vimos a expansão de determinadas políticas sociais, o crescimento econômico, mediante a internacionalização da nossa economia, o desenvolvimento

¹³ Através da Lei nº 6.439 de 01/07/1977

¹⁴ a) o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) cuidava da concessão e manutenção das prestações pecuniárias;
b) o Instituto Nacional de Assistência Médica de Previdência Social (INAMPS) tratava da assistência médica;
c) a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) prestava assistência social à população carente;
d) a Fundação do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) promovia a execução da política do bem-estar social do menor;
e) a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) era responsável pelo processamento de dados da Previdência Social;
f) o Instituto da Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS) era responsável pela arrecadação, fiscalização, cobrança das contribuições e outros recursos e administração financeira;
g) a Central de Medicamentos (CEME) era responsável pela distribuição dos medicamentos. (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2008).

do sistema fordista de produção à brasileira (produção e consumo em massa), a ampliação da cobertura previdenciária e de outros serviços sociais em diversos âmbitos e a reestruturação do sistema.

Cabe ressaltar que esta ampliação decorreu de certa exigência do processo de acumulação capitalista como um meio de conter a rebeldia política das classes subalternas e de estabelecer uma ordem consentida.

Mota (2008) afirma que nesse contexto:

O Estado militar-tecnocrático promove algumas mudanças no âmbito das políticas sociais, procurando funcionalizar essas demandas de acordo com o seu projeto político, por meio da expansão seletiva de alguns serviços sociais (MOTA, 2008, p.137).

Por outro lado, assistimos ao incentivo à diferenciação dos meios de consumo coletivos, colocando a cargo do capital privado a prestação de serviços rentáveis tais como a saúde, a educação e a Previdência complementar.

Foi nesse período que ocorreram os primeiros incentivos à Previdência complementar¹⁵ através da Lei nº 6.435 de 15 de julho de 1977, na qual há o incremento da Previdência privada em regime fechado (em empresas).

Mota coloca em sua obra (2008):

Que nesta fase houve forte incentivo à privatização da assistência médico-social, à criação da Previdência complementar privada, afora a supressão e o desmantelamento dos mecanismos de controle e de participação dos trabalhadores no sistema vigente. (MOTA, 2008, p.137).

Esta situação ainda foi agravada, pois esse período de mudanças causou grande flexibilização das relações trabalhistas, como, por exemplo, os empregos temporários, a terceirização de trabalhadores e a redução dos salários, precarizando as condições de trabalho e de vida de grande parte da população. Essas medidas incidiram diretamente na Previdência Social, uma vez que o fechamento de muitas

¹⁵ Ou Previdência privada. Esta será descrita de forma mais detalhada à frente.

empresas e o alto índice de desemprego geraram uma brusca diminuição das contribuições e dos vínculos previdenciários.

Em termos de direitos sociais, podemos interpretar o período ditatorial em três etapas (CARVALHO, 2013): de 1964 a 1968, que se caracterizou por uma forte atividade repressiva, seguida de indícios de abrandamento; de 1968 a 1974, o momento mais “sombrio da história do país, do ponto de vista dos direitos civis e políticos” (CARVALHO, 2013, p. 158), no qual houve domínio dos militares mais cruéis, combinando extrema repressão política e cerceamento civil; e de 1974 a 1985, quando começam e, em última instância, se concretizam as tentativas de liberalização do sistema contra as intensas repressões políticas e civis¹⁶.

Em contraposição a isto, vimos algumas inovações e avanços no campo social, sobretudo em relação ao trabalho e Previdência, como a inclusão de categorias (antes excluídas) na Previdência, a instituição do Funrural, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Banco Nacional de Habitação (BNH), entre outros.

Em meio a este cenário turbulento se dá, gradualmente, o enfraquecimento do regime ditatorial, a paulatina transição para a democracia e o aparecimento da ideologia neoliberal no Brasil.

Atravessado pela crise econômica mundial, o crescimento da economia brasileira foi freado e a pressão social aumentou significativamente com reivindicações por medidas de controle da inflação (que era crescente), do fim da censura, da anistia, de maiores liberdades, entre outras. Nesse fluxo, até o final da década de 1970 o governo ditatorial foi se desestabilizando e passou a estruturar uma lenta transição para a democracia.

¹⁶ Ao longo de todo período ditatorial, estas medidas repressivas aos direitos civis e políticos foram respaldadas legalmente através dos ‘Atos Inconstitucionais’.

Mudanças ocorreram gradativamente na passagem da década de 1970 para 1980. Com base na promessa de redemocratizar o país, os governos garantiram a anistia aos perseguidos políticos. Reformas políticas e econômicas foram realizadas, enquanto a temível inflação só aumentava. Até que, por pressão e manifestação popular, em 1985 o Brasil protagonizou eleições diretas para o cargo de presidente da república que representou o fim da interferência militar no governo brasileiro. (CARVALHO, 2013)

A partir daí, alguns planos foram lançados com medidas de contenção da inflação, entre as quais o congelamento de preços, a criação de novas moedas, a moratória, entre outros. Essa crise que se estendeu durante toda a década de 1980 sobrecarregou o Estado como afirma Teixeira (1999).

O Estado precisou honrar concomitantemente seus papéis de:

Provedor de economias externas para a expansão dos segmentos modernos do capital industrial, [e] garantidor das condições de sobrevivência das frações tradicionais do capital mercantil e minimizador das tensões sociais. (TEIXEIRA, 1999, p. 23).

Nesse período de transição, haverá a legalização democrática, que culminará no retorno dos direitos civis e políticos cerceados durante a ditadura militar.

Nesse cenário, de intensas modificações e reconquistas dos direitos, anteriormente limitados pelo Regime Militar, a Previdência Social também sofre interferências diretas que discorreremos a seguir.

Esse período é importante, pois, apesar da ditadura, todas essas conquistas e benefícios ampliados no âmbito civil, político e social são o escopo de garantias de direitos, mesmo que legalizadas somente num futuro breve.

2.2.5 A crise econômica e a reestruturação da proteção social

Na década de 1980, o Brasil viveu o final do ciclo de expansão dos anos 1970 (milagre econômico), passando por forte retração da produção industrial, grande desemprego, estagnação econômica e altos índices de inflação.

Esta década, considerada por muitos intelectuais como década perdida, é sim perdida no âmbito econômico, porém é ganha politicamente, já que nela ocorre o fim da ditadura militar, a abertura política e a promulgação da Constituinte 1988 através da organização e do engajamento dos movimentos sociais e da classe trabalhadora.

Todas essas mudanças foram refletidas, de forma efetiva, no âmbito previdenciário a partir de meados da década de 1980. Em 1986, o Ministério da Previdência e Assistência Social formou um grupo de trabalhadores a fim de estudar e elaborar propostas de reestruturação e reelaboração das bases de financiamento e dos benefícios previdenciários.

Esse período intenso dos anos 80 foi marcado por inflexões importantes que apontaram para a deflagração de discussões sobre a Previdência Social, no início da década, e culminaram nas Reformas estabelecidas pela Assembleia Nacional Constituinte (1986), que gerou importantes modificações na Constituição Federal em 1988, das quais destaca-se a instituição de um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à Previdência e à assistência social” (Título VIII, Capítulo II, Seção I, Artigo 194)

Com a Constituição Federal (CONSTITUIÇÃO FEDERAL) de 1988, houve uma estruturação completa da Previdência Social, saúde e assistência social, integrando esses conceitos sob a moderna definição de "Seguridade Social" (arts. 194 a 204).

Com o advento constitucional no Brasil, ampliou-se o conceito de direito e política social, estabelecendo-se que todos devem ter o direito aos benefícios que a Constituição Cidadã distribui (ARAÚJO, 2006; MARTINEZ, 1999).

Porém a Seguridade Social integrando as áreas de proteção social, tal como entendida na Constituição Federal de 1988 não se concretizou nem institucional nem financeiramente.

A Seguridade Social foi organizada através da edição da Lei nº 8.080, de 19/09/1990, que cuidou da Saúde. Depois, as Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24/07/1991, criaram respectivamente, o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social e o Plano de Benefícios da Previdência Social. E, por último, a Lei nº 8.742, de 07/12/1993, tratou da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

Nesse contexto, o SINPAS foi extinto em 1990. Ainda neste ano¹⁷, foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), como autarquia federal, vinculado ao então Ministério da Previdência e Assistência Social¹⁸, através da fusão do INPS com o IAPAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social.

2.3 A Constituição de 1988 e a Previdência Social como bem público e ampliação dos Direitos Sociais

É indiscutível o reconhecimento da ampliação do sistema de proteção social na segunda metade da década de 80, contudo, em tempos de crise este sistema tornou-se alvo de crítica e as conquistas adquiridas passaram a ser contestadas.

O conceito da Seguridade Social efetiva a ampliação e democratização do acesso da população à assistência social, à saúde e à Previdência Social.

¹⁷ Através da Lei nº 8.029 de 1990.

¹⁸ Tendo sido regulamentado pelo Decreto nº 99.350, de 27/06/90.

Nesse tripé, cuja implementação deveria envolver iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, os Constituintes depositaram suas crenças em maior justiça social, bem-estar e melhoria da qualidade de vida para os brasileiros. O postulado fundamental da solidariedade social (art. 3º, I) surge como um marco para o sistema de Seguridade Social, propondo a ruptura com a lógica econômica do seguro privado, ou seja, fragilizando a rígida correlação entre prêmio e benefício.

Daqui que os princípios da Seguridade Social (BOSCHETTI; BEHRING, 2003) assegurados pela Constituição Federal de 1988 são:

- Universalidade da cobertura/participação nos planos previdenciários: preconiza o direito de participação de todo e qualquer cidadão

- Caráter de contributividade: somente aqueles que contribuem tem acesso aos planos;

- Uniformidade e equivalência dos benefícios entre trabalhadores urbanos e rurais: garantem a unificação e a equiparação dos benefícios/serviços para ambas as populações;

- Irredutibilidade do valor dos benefícios: nenhum benefício pode ser inferior ao salário mínimo e todos deverão ser reajustados para não ficarem defasados diante da inflação, “de modo a não ter seu valor real corroído pela inflação” (p.11);

- Seletividade e distributividade na prestação de serviços e benefícios: visa a possibilidade de instituir benefícios orientados pelo que Boschetti e Behring (2003) chamam de “discriminação positiva”, ou seja, considerando as características de cada grupo positivamente, podendo favorecer os grupos mais necessitados;

- Diversidade das bases de financiamento: garantindo uma solidez na efetivação dessa política, que não dependerá única e exclusivamente da

contribuição dos empregados e empregadores, mas também de recursos fiscais do Governo;

- Caráter democrático e descentralizado: que garante uma gestão compartilhada entre todos os envolvidos, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Assevera Araújo (2006) que a Seguridade Social contempla um direito social garantido no art. 6º da Carta Magna de 1988. A competência para legislar sobre a Seguridade Social é privativa da União, conforme preceitua o art. 22, XXIII, da Constituição de 1988.

Porem, cada uma das áreas da Seguridade Social tem princípios próprios e diferentes objetivos. (TAVARES, 2004), através de cada uma das leis orgânicas citadas acima.

Entre as atividades da saúde e da assistência social uma grande diferença é que a saúde tem o caráter de universalidade mais amplo do que o previsto para a assistência social. Enquanto a saúde é de acesso universal e igualitário, direcionada a todos quanto necessitarem através do Sistema Único de Saúde (SUS), a assistência é direcionada, visando garantir meios de subsistência às pessoas que não têm condições de suprir seu próprio sustento, em especial crianças, idosos e deficientes, independentemente de contribuição à Seguridade Social.

Uma das formas de assistência social, prevista no art. 203, seção IV, Cap. II, Título VIII da Constituição Federal, é o Benefício de Prestação Continuada, administrado pela Previdência Social, que garante o valor de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não ter meios de prover a própria subsistência, ou tê-la provida por sua família. (CORREIA, 2006).

A partir desse diferencial é possível divisar os conceitos dos ramos da Seguridade Social, sendo que a diferença primordial é que a assistência social e a saúde independem de contribuição, e a Previdência pressupõe contribuição. (CORREIA, 2006; TAVARES, 2004).

A intenção da redefinição da Seguridade Social pela Constituição Federal de 1988 foi construir um sistema amplo de proteção social de cunho universalizante e de ampliação da cidadania social, através de um conjunto de políticas sociais integradas e articuladas.

Porém, o art. 201 da Constituição Federal dispõe que a Previdência Social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, sendo atendidos os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, nos termos da lei, e atenderá a:

- I - cobertura de eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
- II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
- V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiros e dependentes. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, Título VIII, Cap. II, Seção III, Art. 201)

A Previdência Social garante ao segurado benefícios e/ou serviços quando atingido por contingências que a ele precisem recorrer.

À Previdência Social compete assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

A política previdenciária, com o advento da Seguridade Social, precisa ser compreendida na lógica global dos direitos sociais, como integrante essencial para efetivação da cidadania através de um amplo sistema de proteção social.

Abordar a Previdência como política isolada e específica embute uma perspectiva de reforço ao modelo de seguros que sustentou esta política em sua origem, na década de 1920. Situar a Previdência, no âmbito da Seguridade Social, ao contrário, significa reconhecer que ela é muito mais que um seguro individual. Ela é uma política social, integrante de um sistema de proteção social, destinada a garantir direitos e construir a cidadania. (BEHRING, BOSCHETTI, 2003, p. 10)

Dessa forma, só podemos tratar a Previdência Social inserida dentro dos princípios constitucionais da Seguridade Social (e não só do trabalho) e relacionada a todas as políticas sociais atreladas a esta, a fim de "articulá-las e formar uma rede de proteção ampliada, coerente e consistente" (BEHRING e BOSCHETTI, 2003, p. 11). Os direitos se ampliam na medida em que são articulados ao conceito de cidadania.

Assim, é evidente a ampliação de direitos na Previdência Social através de sua integração à Seguridade Social. E são inegáveis os avanços trazidos por essa nova forma de olhar e tratar o âmbito social, com benefícios melhores e mais amplos.

2.4 Avanço Neoliberal e Contrarreforma da Previdência Social

No início da década de 1990, o cenário sofre alterações em função das iniciativas por parte do capital e do trabalho. Ocorre o crescimento de discussões políticas que resultam na elaboração de documentos e projetos sobre a Seguridade Social, que modificam drasticamente a situação vigente no período da Constituinte (MOTA, 2008, p.186).

Nesse contexto, há ainda o enfraquecimento dos movimentos populares urbanos e o fortalecimento dos movimentos institucionais em defesa da descentralização regional e municipal dos serviços sociais, que levam à construção de um novo contexto da correlação de forças nos anos 90.

Em contrapartida, no âmbito previdenciário ocorre o desencadeamento de movimentos em prol da ampliação e melhoria dos benefícios, sendo instituída a Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário em 1992, a fim de analisar a viabilidade das medidas requisitadas. No entanto, a análise elaborada pela Comissão Parlamentar através do Relatório Final do Estudo constatou o diagnóstico de crise na Previdência Social e elencou um conjunto de recomendações a favor da Reforma Previdenciária.

Desde o final dos anos de 1980 e durante a década de 1990 a perspectiva neoliberal ganhou espaço e se aprofundou de forma significativa no Brasil com a tentativa de Contrarreforma da Previdência através de inúmeras medidas de seletividade e privatização dessa política.

No entanto, para uma primeira abordagem, explicar o sentido da palavra “Reforma”¹⁹ seria bastante complementar.

Em face ao contexto dos anos 90 e a “necessidade” (defendida pelos neoliberais) de “Reforma do Estado” e por consequência da Previdência Social, argumentada pelos líderes políticos, houve uma apropriação enviesada do conceito real de Reforma. Isto é, como se qualquer mudança pudesse ser caracterizada como Reforma. Com isso, sua concepção foi transferida para um projeto (neoliberal) que não lhe pertence, visto que as modificações atravessadas pela política econômica foram estritamente regressivas, conservadoras e orientadas para o mercado.

Nesse sentido, pode-se dizer e com muita cautela, que apenas os avanços constitucionais de 1988 foram de natureza reformista de caráter social-democrata, já

¹⁹ A partir das estratégias revolucionárias originadas por um intenso debate do movimento operário socialista no século XIX, que sempre teve em perspectiva acesso à igualdade social, melhores condições de vida e trabalho para as maiorias é que tal termo ganhou um significado puro. (Saldanha e Granemann, 2003).

que havia uma junção de fatores, devido ao contexto de redemocratização o que significou uma vitória para os cidadãos brasileiros. Concomitante a este período de conquistas, Fernando Collor de Melo ganha as eleições em 1989 e “abre passagem” para o projeto neoliberal entrar no Brasil o que permitiu o início da “reformatação” do Estado, da política econômica, da sociedade.

O processo de Reforma passou, então, a ser configurado como “contrarreforma”, uma vez que, como já salientado, seu sentido verdadeiro foi mistificado.

Dessa forma, as “Reformas” da Previdência de cunho neoliberal são caracterizadas como uma Contra-Reforma, tendo em vista a redução e restrição da amplitude dos benefícios e direitos conquistados com a Reforma social estabelecida com a Carta Magna de 1988.

Em síntese, só podemos considerar como Reforma os ganhos conquistados para a população, mudanças que vem melhorar a realidade vivenciada, enquanto a Contrarreforma são modificações que provocam perdas ao longo do processo histórico. Portanto, no caso das “Reformas” de cunho neoliberal, que reduzem os direitos já garantidos da população, são consideradas Contrarreformas, uma vez que destroem/prejudicam direitos conquistados.

Nesse debate, Mota coloca que:

A despeito do texto da Constituição de 1988 (...) observamos que a emergência de novos processos políticos, ao lado do agravamento da crise econômica, gera um movimento por parte do grande capital e da burguesia estatal, que procura negar aquelas conquistas obtidas, sob a alegação da necessidade de adequação do modelo de Seguridade Social às atuais reformas econômicas do país. (MOTA, 1999, p. 146)

Mota coloca ainda que as mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988 equipararam o Brasil a alguns sistemas securitários de países desenvolvidos, contudo, acrescenta que no âmbito da implementação o mesmo não aconteceu,

uma vez que não foram estabelecidas as condições objetivas para que as regras e leis estipuladas na Constituição se efetivassem no plano prático (2008, p.142).

Há que colocar quais foram esses avanços constitucionais - criação da Seguridade Social, ampliação de direitos, ampliação das fontes de financiamento das políticas sociais e, especialmente na Previdência, respondendo a um modelo de sociedade progressista.

Entre finais dos anos 1980 e meados da década de 1990, esse movimento irá se incorporar, com dimensão internacional, de viés neoliberal, sob direção dos países capitalistas centrais e amplamente definidos pelos organismos multilaterais, sobretudo, Fundo Monetário Internacional – FMI e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Nesse contexto de investimento neoliberal (que perdura até hoje), o Estado se afastou da responsabilidade de satisfazer necessidades básicas da população. Além disso, os direitos já adquiridos foram tratados ainda como “privilégios” e/ou “favores”, concedidos à população pelo governo. Conseqüentemente, o descaso com a população foi total sob a forma de baixos salários, más condições de moradia, de trabalho, de ensino e de saúde.

3 REORGANIZAÇÃO DO CAPITAL, PREVIDÊNCIA SOCIAL E DIREITOS SOCIAIS

3.1 Crise, Ajustes Estruturais e as Orientações dos Organismos Multilaterais

O cenário da crise mundial dos 1970 foi determinante para a reorganização do capital no sentido de instaurar suas medidas desreguladoras do Estado, liberdade do mercado e sociedade.

Essa crise deflagrou-se no interior da desordem do sistema monetário internacional e expressou-se pelas crises de petróleo ao longo dessa década, que geraram, além da subida repentina nos preços do petróleo, a brusca queda de sua produção (determinada pela OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo).

Esses eventos trouxeram a diminuição da produção industrial, chegando, em alguns casos, a instaurar a falência de setores da indústria, queda das taxas de acumulação, o aumento generalizado dos preços dos produtos (sobretudo, aqueles relacionados a petróleo), a elevação dos índices de desemprego, e o aumento das dívidas dos países de capitalismo dependente, entre outras.

Diante do contexto recessivo, no decorrer dos anos 70 e 80 do século XX, e em função da crise financeira e fiscal do Estado, preconiza-se a perspectiva neoliberal que inclui ajustes econômicos, monetários, reestruturação produtiva e Reforma do Estado, que consubstancia profundas mudanças na sociedade.

Um dos principais argumentos das classes dominantes e dos governos neoliberais para a realização da Reforma nos Estados era de que o problema da crise estava centrado no próprio Estado amplo e com isso era necessário retirá-lo de algumas das suas funções produtivas e sociais, desencadeando num processo intenso de privatizações que causou um forte impacto socioeconômico.

Diante desse cenário de crise mundial e de uma suposta necessidade de Reforma do Estado, os países dependentes, entre estes o Brasil, foram coagidos pelas classes dominantes externas e internas a seguir esses novos direcionamentos.

No caso do Brasil, e da maioria dos países da América Latina, a principal justificativa para a implementação desses ajustes estruturais foi a necessidade de pagamento das dívidas externas.

Alguns dos princípios funcionais dos “ajustes estruturais” recomendados para os países devedores da América Latina, são:

- as reduções dos gastos públicos,
- o aumento dos juros de mercado,
- a abertura comercial,
- o investimento estrangeiro direto (com eliminação de restrições), a privatização das estatais, a desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas).

Os argumentos que justificaram os processos de privatização foram: atrair capitais externos, como forma de dinamizar a economia; reduzir a dívida interna; obter preços mais baixos para os consumidores; melhorar a qualidade dos serviços; e atingir a eficiência econômica de empresas, que estariam sendo ineficientes nas mãos do Estado.

Além desses argumentos, é necessário colocar alguns outros elementos integrantes do processo de privatização:

- a entrega de parcela significativa do patrimônio público ao capital estrangeiro;

- o Programa de Publicização que foi o responsável pela criação das agências executivas e das organizações sociais, e da regulamentação do terceiro setor que formou parcerias com ONG's e instituições filantrópicas para a implementação de políticas públicas a partir da sociedade civil, com o intuito de reduzir a responsabilidade social do Estado;

- a Reforma da Gestão Pública, através do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), com os eixos de dimensão institucional-legal, dimensão gestão e dimensão cultural.

Esse “reformismo” neoliberal traz em si uma forte incongruência entre o discurso da chamada Reforma e a política econômica. Aqui, no Brasil, ocorreu uma espécie de “aparente esquizofrenia” (BEHRING 2003, p 199):

Argumentava-se que o problema estaria localizado no Estado, e por isso seria necessário reformá-lo para as novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos, enquanto a política econômica corroía aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro através de uma inserção na ordem internacional que deixou o país à mercê dos especuladores no mercado financeiro, de forma que todo o esforço de redução de custos preconizado escoou pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa. (BOSCHETTI e BEHRING, 2009; 152)

A Contrarreforma do Estado dos anos 1990 está inserida nesse cenário mais amplo de resposta do capital à crise dos anos 70 do século XX, que, através de sua nova roupagem – o neoliberalismo –, instituiu a reestruturação produtiva e a financeirização econômica com os ajustes estruturais recomendados pelos Organismos Multilaterais (FMI, BIRD). Assim, a contrarreforma do Estado e das Políticas Sociais, surge como uma ferramenta do capital para “amenizar” os problemas da sociedade vivenciados na época, mas na verdade é uma estratégia que reduz direitos sociais já adquiridos, na medida em que apoia o desenvolvimento da esfera econômico-financeira em detrimento da esfera social. Isto porque, ao mesmo tempo em que incentiva uma “organização” econômico-financeira com a

reestruturação produtiva, reduz os gastos com políticas sociais, pois interessa o fortalecimento da mercantilização dos serviços sociais.

Em síntese, a proposição é a subordinação do social ao econômico, em todos os âmbitos nos quais isso for possível.

Em outras palavras, a proposta é retrain o Estado em suas responsabilidades e ações no âmbito social, comprimir as verbas orçamentárias, deteriorar a prestação de serviços sociais e transferir para a sociedade civil²⁰ (sem fins lucrativos) muitas das suas responsabilidades.

As orientações dos Organismos Multilaterais creditam a necessidade de enxugamento dos gastos estatais às reduzidas possibilidades de financiamento dos serviços públicos, repassando, em alguns casos, ao mercado ou setor privado não lucrativo/filantrópico as responsabilidades do Estado que forem possíveis e/ou rentáveis.

Os principais objetivos desse projeto internacional de Reformas (ajustes) são: ampliação da participação do setor privado lucrativo e não lucrativo, diminuição das contribuições sociais das empresas, redução dos gastos públicos, desenvolvimento das políticas focalizadas nos mais necessitados (denominados pobres), aumento de atividades voluntárias que complementem a ação do estado, entre outros.

Nesse sentido, a esfera pública atua como “reguladora das condições necessárias ao desenvolvimento do processo de acumulação” (MOTA, 2008, p.125), visto que mantém seu domínio econômico-financeiro, ao mesmo tempo em que a sociedade civil/ terceiro setor se ocupa com a manutenção e/ou reprodução de parte da classe trabalhadora.

²⁰ Sociedade civil refere-se ao conjunto de instituições e organizações cívicas voluntárias presentes na sociedade, que atua como ação coletiva voluntária em torno de propósitos, valores e interesses.

As repercussões dessa proposta neoliberal no campo das políticas sociais são explícitas e traduzem-se na sua focalização, descentralização e privatização, ocasionando a desorganização e destituição dos serviços sociais públicos (IAMAMOTO, 1998).

Ademais, a cisão entre a formulação e execução das políticas – a primeira tendo o Estado à frente devido a sua habilidade técnica, e a segunda com as agências autônomas retirando do Estado a sua responsabilidade nessa área e transferindo para os próprios indivíduos (através do Terceito Setor) – reavivou, neste contexto, uma noção particular de solidariedade, uma vez que, “se cada um fizesse a sua parte, o mundo ficaria menos desigual²¹”.

Contudo, as consequências que se deram após a contrarreforma do Estado sob orientação neoliberal, foram as mais perversas e destrutivas para a sociedade brasileira.

Podem ser citados: restrição do acesso aos serviços e benefícios, a redução de postos de trabalho, pauperização acentuada, o aumento das demandas por políticas sociais, dentre outros.

3.2 A Contrarreforma da Previdência Social

Desde a sua origem a Previdência Social passou por diversas formas de organização. Cada reformulação possuía em si uma direção, um objetivo que, dependendo da época vivenciada, respondia a diversos aspectos políticos, ou econômicos, e até mesmo sociais.

Tal dinâmica de mudanças prevalece até os dias atuais e é motivo de muitas discussões, principalmente de ordem política, mas que afetam a vida de todos os

²¹ Frase bastante difundida pela mídia da época, sobretudo, através de campanhas publicitárias de responsabilidade social.

brasileiros, tendo em vista que a Previdência Social, integrante da Seguridade Social, ainda é uma política de proteção social garantida em Constituição Federal, onde milhares de trabalhadores, seja com carteira assinada ou autônomos, dependem dela para uma “segurança” no futuro.

Pela necessidade de valorização constante e com a Contrarreforma do Estado, o empresariado brasileiro e internacional modificam sua atuação como parte do processo de construção da sua hegemonia, absorvendo um âmbito de intervenção que foi específico do Estado: serviços lucrativos que dizem respeito à algumas demandas de proteção social.

O reflexo desse movimento na Previdência Social é percebido, sobretudo, na tendência em precarizar o sistema público e estimular o segmento complementar de caráter privado. Portanto, atualmente assistimos a grandes investidas neoliberais na realização de inúmeras e constantes “Reformas” previdenciárias.

Os sistemas de Previdência no mundo inteiro se tornam alvo de estratégias de privatização, preconizadas pelos organismos multilaterais, sobretudo por serem grandes fontes de recursos para o capital especulativo.

Alguns dos rebatimentos desta oferta privada na Previdência pública são: a redução do valor dos benefícios, aumento e combinação da idade e do tempo de contribuição para se aposentar, a segmentação das fontes de custeio dos programas e o incentivo à criação de instituições privadas de Previdência (como os fundos de pensão em bancos e nas grandes empresas).

No que concerne especificamente à Previdência Social, os relatórios do BID ditam:

Estabelecer sistemas de Previdência para atender à população da idade avançada e de poucos recursos, que requer subsídios fiscais, e apoiar e incentivar as formas de poupança (...) pelas camadas de média e alta renda com vistas para a autoproteção, de tal forma que contribuam para a sua

própria Seguridade Social, impulsionando, por exemplo, diferentes esquemas de poupança contratual. (BID, 1991, p. 186)

Essa proposta ratifica a tendência, muito presente nos dias de hoje, de precarizar a Previdência Social pública, reduzindo drasticamente o valor monetário e o nível de abrangência dos benefícios, de maneira tal que as classes médias e altas busquem alguma (ou maior e complementar) proteção social no sistema privado de seguros.

Um dos resultados esperados seria a transformação da Previdência pública em uma espécie de Previdência para os pobres, enquanto o restante da população, considerada mais abastada, é induzida a ingressar à Previdência complementar privada.

Esta lógica, analisada por Granemann e Saldanha, ocorreria através do rebaixamento do teto dos benefícios previdenciários públicos. Ambos afirmam que, quanto mais abaixarem o teto de aposentadoria e os benefícios previdenciários, maiores serão os trabalhadores que recorrerão ao sistema privado (Previdência privada) com o intuito de tentar melhorar/aumentar a complementação de suas aposentadorias (2003, p.3).

Taylor-Gooby confirma que:

Os serviços previdenciários estatais, que forem mantidos, devem se direcionar estritamente aos pobres, já que [serão] justificados como parte de um programa destinado a aliviar as necessidades extremas através de uma ação humanitária coletiva, e não como uma política dirigida à justiça social ou à igualdade (TAYLOR-GOOBY apud MOTA, 2008, p.119)

Concretamente, materializaram-se os projetos do pensamento conservador neoliberal no Brasil antecipados por Teixeira (1999), voltados à privatização e reafirmação de um sistema de proteção social em que prevalece a lógica do seguro.

Ao longo de toda a sua trajetória, a Previdência se caracterizou como um seguro social, tanto que em 1990, durante o governo Collor, mesmo depois da criação da Seguridade Social, o nome do instituto que a representa foi alterado – de

INPS para INSS, preservando a mesma lógica de seguro, conforme já mencionado anteriormente.

Com as eleições de 1994, Fernando Henrique Cardoso (FHC) chega à presidência do país (1995), dando início ao processo de contrarreforma do Estado e da Previdência Social.

Seu governo teve a privatização como eixo central das reformas econômicas, e as agências reguladoras criadas para controlar as empresas privatizadas não foram preparadas para defender o cidadão, mas sim para tratá-lo como um consumidor individual, defendendo a lógica do capital. Com isso, seu primeiro passo foi a criação do Plano Diretor da Reforma do Estado²² (PDRE/MARE, 1995)²³.

Ainda no primeiro ano de seu mandato (1996), FHC regulamenta a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), em substituição ao benefício de Renda Mensal Vitalícia que é extinto mais tarde. Além deste, outros benefícios também são suprimidos como o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral.

Com sua reeleição em 1998, FHC instaura a Emenda Constitucional nº 20²⁴ que determina o eixo da Contrarreforma da Previdência Social por meio de diversas alterações, que serão comentadas no próximo capítulo, tais como: mudança na regra de cálculo dos benefícios, alteração do limite de idade e imposição de novas exigências para aposentadoria.

Através destas medidas, no período compreendido entre 1995 – 1998, mudanças importantes foram feitas nas regras das aposentadorias.

As alterações mais significativas realizadas no sistema previdenciário foram:

²² O Plano Diretor definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a Reforma da administração pública brasileira, no que os neoliberais consideravam bases modernas e racionais.

²³ Cujo órgão representativo era o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE).

²⁴ Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998.

- A combinação dos fatores 'idade mínima' e 'tempo de contribuição' para o direito de adquirir aposentadoria;
- A determinação da idade mínima (48 anos para mulher e 53 para homens) para a aposentadoria proporcional;
- O aumento do tempo de contribuição (30 anos para mulher e 35 para homens);
- O estabelecimento de um teto máximo dos benefícios e a desvinculação desse teto do valor do salário mínimo – que estabeleceu o rompimento com o princípio constitucional de irredutibilidade do valor dos benefícios;
- A vinculação da receita das contribuições previdenciárias ao pagamento dos benefícios,
- O fim das aposentadorias especiais;
- A regulamentação da Previdência complementar.

Outras mudanças foram inseridas em 1999 sobre o cálculo dos benefícios no RGPS (Regime Geral da Previdência Social), em especial, com a criação do fator previdenciário (FPR)²⁵, como norma de transição. Dessa forma, houve a supressão do cálculo da aposentadoria com base nos últimos 36 salários de contribuição, em favor do cálculo com base no fator previdenciário, o que reduziu bastante os valores dos benefícios dos segurados.

Em 2000, foi sancionada a lei 10.035²⁶ que modificou a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), estabelecendo novos procedimentos para a realização das contribuições previdenciárias.

O setor público (RPPS – Regime Próprio de Previdência Social) também passou por transformações relacionadas às aposentadorias como:

²⁵ Através da Lei nº 9.876 de 26 de novembro de 1999.

²⁶ Lei nº 10.035 de 25 de outubro de 2000.

- Exigência mínima para aposentadoria integral ou proporcional (60 para homens e 55 para mulheres), auxiliado ao tempo de contribuição (35 para homens e 30 para mulheres);

- Aumento de 20% do tempo de contribuição para aposentadoria proporcional e 40% para integral;

- Comprovação de cinco anos no cargo efetivo de servidor público para requerimento da aposentadoria;

- Fim da aposentadoria especial para professores universitários;

- Implantação de um regime de Previdência complementar facultativo para os servidores.

Todas essas alterações possuem, entre outros, o intuito de precarizar a política de Previdência Social, dificultando o acesso aos benefícios previdenciários e reduzindo os valores dos mesmos, para que os cidadãos recorram à Previdência privada como alternativa para uma complementação e uma 'segurança' financeira maior no final da vida.

Em última instância, as Emendas Constitucionais – EC - nº 20 e 40 (esta será comentada mais a frente) reduzem direitos já adquiridos na Constituição Federal de 1988 em termos de benefícios e sua concessão, através da introdução de diversas medidas, na tentativa de incentivar à sociedade a aderir às iniciativas da Previdência privada.

Esta foi instituída através do Sistema de Previdência Complementar já incorporado à Constituição Federal em 1988 sob o título de "Previdência privada complementar".

Os recursos da Previdência privada fechada são provenientes de pagamentos "voluntários" de empregados e empregadores, mediante contrato entre as partes. É

fiscalizado pela Secretaria de Previdência Complementar pertencente ao Ministério da Previdência e Assistência Social e suas capitalizações são reguladas pelo Banco Central (BC) e pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

A contrarreforma previdenciária no governo FHC inicia um estímulo a esse regime complementar alterando cada vez mais as bases de aposentadorias do sistema público, para que os trabalhadores procurem a Previdência privada na tentativa de “assegurar” uma aposentaria de “maior qualidade”, ao passo que a Previdência pública vai se tornando menos compensatória no sentido de benefícios e serviços.

Ainda sobre essa questão, Saldanha e Granemann (2003) acrescentam que:

O espaço para o crescimento da Previdência complementar se faz pelo rebaixamento do teto dos benefícios da Previdência pública. Quanto menor for este teto, e menores os benefícios para a população, maior será o número de trabalhadores que terá de recorrer aos planos de Previdência privada, na arriscada tentativa de complementação de suas aposentadorias. (SALDANHA; GRANEMANN, 2003, p. 3)

Segundo Motta (2008), a implementação da Previdência privada e dos “fundos de pensão” foi mais uma forma encontrada pelo capital de se renovar e se expandir. Tem sido um instrumento valioso para introduzir no setor financeiro privado grandiosas quantias de dinheiro que deveriam estar no âmbito público em políticas sociais em prol da população.

A Previdência complementar, regida pelo setor privado, foi pensada estrategicamente para se tornar mais uma fonte de acumulação capitalista, tendo na exploração da força de trabalho seu alicerce.

Deste modo, o grande capital aloja no campo previdenciário uma questão que diz respeito ao seu projeto social, isto é, transformar os trabalhadores em parceiros indiferenciados, metamorfoseando-os em trabalhadores provedores do capitalismo financeiro e proprietários de grandes negócios. Como informam Saldanha e Granemann (2003), a instituição de Previdência complementar ajusta-se com perfeição à lógica do capital de apropriar-se de novos espaços da vida social e das relações humanas e transformá-los em mercadorias. (MOTA, 2008; 151)

O papel contraditório que tal sistema possui responde à mundialização financeira, a privatização das empresas estatais e o investimento líquido de capitais nos grandes grupos industriais, comerciais, agroindustriais e de serviços. (MOTA, 2007, p.151)

Ao final de seu mandato, FHC ainda não havia implementado todas as propostas contidas nessa reforma, como por exemplo, a de pôr fim à aposentadoria integral dos servidores públicos.

As eleições seguintes aconteceram em 2002. Com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, coube ao então Presidente da República a “missão” de dar continuidade e concluir a contrarreforma inacabada. E iniciou de onde o governo anterior parou: nas mudanças no âmbito do regime dos servidores públicos civis da União.

Pouco depois de assumir o cargo, Lula aprova a publicação de um decreto que instituiu os Conselhos de Previdência Social que deveriam exercer o papel de unidades descentralizadas do Conselho Nacional de Previdência Social.

Com isso, estabeleceu as Emendas Constitucionais nº 40²⁷ e nº 41²⁸, que mudaram o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos.

Nesse sentido, a aprovação da PEC 40 rompeu unilateralmente o estabelecido no capítulo dos direitos sociais da Constituição de 1988, precarizou o contrato de trabalho dos servidores e referendou outra concepção de Seguridade Social, cujos protagonistas deixam de ser o cidadão e o Estado, para incluir a figura do indivíduo consumidor e das instituições do mercado. (MOTA, 2008; 140)

A EC nº 40 afetou significativamente os servidores públicos ao alterar as regras de concessão dos benefícios e da aposentadoria desses trabalhadores.

Essas novas regras do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos geraram (Ministério da Previdência Social, 2008; Stephanes, 1999):

²⁷ Emenda Constitucional nº 40 de 29 de maio de 2003.

²⁸ Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003.

- O desprezo da cláusula correspondente à aposentadoria integral por tempo de serviço contida no contrato de trabalho entre os servidores públicos e o Estado;
- A alteração do limite de idade para aposentadoria,
- A criação de tetos e subtetos das aposentadorias e pensões,
- O fim da paridade e integralidade para os futuros servidores;
- A contribuição dos inativos/ pensionistas;
- A base de cálculo da aposentadoria com base da média contributiva;
- O abono permanência, entre outros.

Além disso, incluiu elementos no texto constitucional a fim de munir os sistemas previdenciários “de uma racionalidade econômico-financeira que os torne ‘auto-sustentáveis’, ou seja, que desobrigue o Estado de mantê-los por meio de recursos oriundos de outras fontes” (Saldanha e Granemann, 2003, p. 1), descaracterizando a essência de proteção social intrinsecamente ligada à Previdência, para torná-la uma atividade exclusivamente financeira.

Para a justificativa da “reforma” de 2003 foram utilizados dois argumentos:

- A existência de um déficit na Previdência Social, uma vez que as despesas são maiores do que as receitas (entendidas aqui somente pelas contribuições dos participantes ativos do sistema). Além disso, defendem que há um déficit ainda maior devido a “supostos privilégios concedidos a algumas categorias de servidores públicos” (Benjamin, 2003).

- A questão demográfica²⁹, argumentando que o envelhecimento da população (beneficiária do sistema previdenciário), ficaria desproporcional ao número de contribuintes (cada vez menores) no futuro, o que geraria um desequilíbrio na relação receita/despesa. Isso acontece

²⁹ Os estudos de Cesar Benjamin (2003) desmistificam o argumento de que o envelhecimento da população é intrínseco à diminuição das receitas previdenciárias.

em função do aumento da expectativa de vida e da baixa taxa de natalidade, que deixaria o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) numa situação financeiramente insustentável no futuro. (GENTIL, 2007, p. 29)

Com relação ao primeiro argumento, logo de início podemos descartar a teoria de déficit se tratarmos a Previdência como parte do sistema integrado de Seguridade Social, garantido pela Constituição Federal de 1988, e que nunca foi completamente implantado. (BENJAMIN, 2003)

Isso porque, essencialmente, o sistema de Seguridade Social deve ser financiado com recursos públicos (através de impostos arrecadados pela sociedade como um todo). Isso acontece tanto na saúde quanto na assistência, já que ambas são em grande parte financiadas com o dinheiro do Estado (e não possuem receitas próprias). A Previdência, como integrante da Seguridade Social, conceitualmente, também necessita receber recursos públicos para sua subsistência. Ademais, a Previdência é a única política social inserida na Seguridade que possui geração de receitas, na medida que obtém recursos através das contribuições previdenciárias. Por esta razão, Benjamin (2003) coloca que a Previdência constitui-se um “pólo potencialmente superavitário do sistema” (2003, p. 1).

Para além dessa questão conceitual, ainda assim, podemos contestar o chamado déficit. Estudos da Associação dos Auditores Fiscais da Previdência (ANFIP)³⁰ revelam que há um desequilíbrio nas contas e não um déficit como anunciado. Tal desequilíbrio ocorre devido a não implementação dos princípios constitucionais, como ressaltam Behring e Boschetti (2003):

sobretudo a perspectiva integrada de financiamento da Seguridade Social. Diversos autores já apontaram que a crise financeira existente é provocada

³⁰ “Em 2007, face a Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, o cargo de “Auditor-Fiscal da Previdência Social” passa a denominar-se em “Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil” e a entidade passa a denominar-se “Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil”. Fonte: in site da Anfip (03/02/2015).

[...] por dois movimentos: “as mudanças nas relações de trabalho que favorecem a flexibilização e redução de postos estáveis de ocupação, o que reduz as fontes de financiamento [...] e a utilização de recursos da Seguridade para pagamento da dívida e manutenção do superávit primário. (BEHRING e BOSCHETTI, 2003, p.13)

Sendo assim, temos dois acontecimentos que interferem diretamente na redução das receitas arrecadadas pela Previdência Social: a diminuição brusca dos contribuintes/empregados que, diante do quadro recessivo de geração de emprego formal, recorrem ao mercado informal ou meios autônomos para sobrevivência, deixando assim de contribuir para a Previdência; e o desvio de recursos que deveriam ser dispensados às políticas de Seguridade Social (inclusive a Previdência) para atividades de cunho político-financeiro como pagamento da dívida externa.

Outras fontes de financiamento são as contribuições sociais como COFINS (Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social), CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – das pessoas jurídicas) e outros que deveriam ser investidos nas políticas de Seguridade Social e estão sendo desviados para outras áreas do Governo, através da Desvinculação de Receitas da União – DRU.

Em relação ao segundo argumento, de que o envelhecimento da população (beneficiários da Previdência), ficaria desproporcional ao número de contribuintes (possíveis novos beneficiários), o que geraria um desequilíbrio na relação receita/despesa da Previdência, também pode ser contestado.

Segundo Benjamin, os processos demográficos naturais “possuem grande inércia e se realizam em longos prazos” (2003, p. 1). Ele afirma que, no Brasil, pelo menos até a terceira década do século XXI, as alterações se concentrarão na redução relativa da população infantil, com aumento considerável da população adulta, exatamente aquela em idade produtiva, sendo favoráveis ao equilíbrio da Previdência.

Além disso, as elevadas taxas de crescimento do número de beneficiários da Previdência nas últimas décadas não podem ser utilizadas como base para realizar projeções futuras.

No passado, houve o ingresso de novos contingentes populacionais antes excluídos da cobertura previdenciária como os trabalhadores rurais, autônomos, empregados domésticos, portadores de deficiência, entre outros.

Atualmente, não há mais novos grupos ocupados formalmente que estejam sem cobertura previdenciária e precisem ser incorporados coletivamente. Há somente os trabalhadores informais que deveriam ser formalizados e/ou introduzidos em programas de empreendedores individuais. Sendo assim, “o padrão de crescimento dos benefícios, no futuro, será diferente do padrão do passado”.

Diante de todos esses argumentos, vemos que a “Reforma” Previdenciária do Governo Lula em 2003 é infundada, mas ganhou força perante argumentos falsos defendidos pelo Governo.

Em 2005, a Emenda Constitucional nº 47³¹, denominada PEC Paralela, procurou reduzir os prejuízos causados aos servidores públicos pela Emenda nº 41/2003.

No segundo mandato de Lula, em 2007, ressurgiram argumentos sobre a necessidade de uma nova “reforma” da Previdência, uma vez que as demais não haviam sido totalmente concluídas.

Com o fim do mandato de Lula em 2010, a presidente Dilma Rousseff assumiu o governo do Brasil. Em seu Governo, iniciado em 2011, se tem dado continuidade a essa política de deteriorização das garantias sociais da população, nas quais se abrange a Previdência Social, em prol das ações de disseminação do capital que

³¹ Emenda Constitucional nº 47 de 5 de Julho de 2005.

prioriza a ação do setor privado nas políticas sociais que deveriam ser respaldadas e implementadas pelo Estado.

3.3 As diferentes lógicas dos Regimes Atuais de Previdência Social

O Sistema Previdenciário Brasileiro é composto atualmente por três regimes previstos na Constituição Federal: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS); e a Previdência Complementar Privada. Os dois primeiros são abrangidos pelo Sistema Público de Previdência e administrado pelo Estado, enquanto o último é operacionalizado por instituições particulares do mercado privado e regulado pelo Estado.

Esses três regimes são basicamente divididos da seguinte forma:

- Regime Geral de Previdência Social: para trabalhadores do setor privado;
- Regime de Previdência dos Servidores Públicos: para funcionários públicos;
- Regime de Previdência Complementar Privada: para todo e qualquer trabalhador que deseje uma Previdência complementar às outras duas citadas acima;

A Previdência Social é tradicionalmente definida como seguro *sui generis*, pois é de filiação compulsória para os regimes básicos, além de coletivo, contributivo e de organização público-estatal, amparando seus beneficiários contra os riscos sociais.

Já o regime complementar é denominado de complementar e/ou privado, prevista no art. 202 da Constituição Federal de 1988, porque se caracteriza por ser um sistema de seguro complementar ao regime oficial. Possui caráter facultativo, de natureza contratual e, por essa razão, tem como característica a autonomia frente aos regimes básicos.

Então, a Previdência Social brasileira compreende os regimes básicos (compulsórios e públicos) e os regimes complementares (facultativos e privados). O INSS ocupa-se tão somente do RGPS.

Os regimes próprios de Previdência Social são relativos aos servidores efetivos, incluindo os vitalícios; e os de natureza complementar, embora facultativos, não excluem os básicos.

Os regimes de financiamento da Previdência encontram algumas técnicas básicas, além de diversas combinações entre elas. De modo elementar, pode-se identificar dois regimes básicos e opostos: a repartição simples (pública) e a capitalização (privada).

3.3.1 Previdência Pública

A Previdência Social está inserida no Sistema de Seguridade Social, que é um conjunto de princípios e regras destinado a beneficiar os indivíduos através da garantia de direitos. Advém das bases e argumentos em que se apoiam os direitos sociais.

É uma espécie de proteção social que visa atingir as necessidades fundamentais da pessoa humana, quando esta não consegue fazê-lo através do trabalho, tendo por fim:

Assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente. (LEI nº 8.213/91, artigo 1º)

O Regime de Previdência Pública, descrito e analisado de forma geral neste trabalho, é o Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Este é coordenado e operado pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. Cabe ao INSS a

arrecadação, a concessão, a manutenção e a administração das contribuições e dos benefícios previdenciários deste regime.

Além do regimento advindo com a Constituição Federal de 1988, o RGPS é regido pelas Leis nº 8.213 de 1991 e nº 8.212 de 1991, que regulamentam, sobretudo, acerca dos Planos de Benefícios e da Lei de Organização e de Custeio da Seguridade Social.

Em termos da Lei original, a Previdência Social garante atendimento a:

- I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
- II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
- V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988, Título VIII, Capítulo II, Seção III, Artigo 201)

Além desses casos, o RGPS engloba aposentadorias por idade, acidente e reclusão, reabilitação profissional e serviço social, porém não abrange o desemprego involuntário, que está a cargo do Ministério do Trabalho, que efetua os pagamentos com recursos do FAT-Fundo de Amparo ao Trabalhador.

O RGPS abrange os trabalhadores urbanos e rurais do setor privado, desde que regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, e é regido pelo regime de repartição simples, compreendido como pacto entre gerações, visando o bem estar do indivíduo e da coletividade.

Regime de repartição simples é aquele no qual os segurados contribuem para um fundo unico responsavel pelo pagamento de todos os beneficiários do sistema.

Dentro desse regime, há um pacto intergeracional, isto é, um pacto de gerações em que os trabalhadores de hoje custeiam os benefícios dos aposentados atuais, dentro do mesmo exercício.

O sistema é baseado na solidariedade social, na qual a condição do grupo resulta da participação em comum de atitudes e sentimentos no intuito de constituir

uma unidade sólida entre os participantes, já que a população ativa mantém a população inativa diretamente com as suas contribuições.

A Previdência Social é uma ferramenta de (re) distribuição da riqueza nacional, visando o bem-estar do indivíduo e da coletividade. Consiste “em uma forma de assegurar ao trabalhador, com base no princípio da solidariedade, benefícios ou serviços quando [for] atingido por uma contingência social” (Martins, p. 277), compreendendo esta como uma das situações citadas de desemprego, doença, velhice, maternidade, morte, entre outras.

Esse bem estar coletivo é garantido através do pacto entre gerações, no qual uma geração preza pela manutenção de outra através dos benefícios previdenciários oferecidos. Isto é, a contribuição de uma geração (ativa) mantém os benefícios de outra geração (inativa ou inapta ao trabalho). Essa lógica reforça a ideologia de solidariedade social, nos quais os indivíduos prezam pelo bem estar coletivo, na vida em sociedade, e contribuem para a reciclagem e manutenção de mão-de-obra, e para a renovação das ofertas de emprego.

Além dessas fontes de financiamento, há também a receita de concursos de prognósticos e a contribuição social (sobre o faturamento e o lucro) dos empresários, através da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), e a Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL).

O Regime Geral de Previdência Social possui um teto de benefício que, atualmente, encontra-se estabelecido em R\$ 4.663,75. Este teto é um dos limitadores que, indiretamente, incentivam os segurados a recorrerem à Previdência privada.

3.3.2 Previdência Privada

O Regime de Previdência Privada, assim como o RGPS, é regulamentado pela Constituição Federal de 1988:

de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de Previdência Social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (Título VIII, Capítulo II, Seção III, Artigo 202)

O surgimento e a expansão deste Regime Previdenciário ocorreram, sobretudo, pela redução do teto dos benefícios dos Regimes de Previdência Pública. Com este teto reduzido cresce significativamente o número de pessoas que, com tal limitação de seus benefícios, recorrerá ao Regime Complementar a fim de complementar suas aposentadorias, alcançando o valor almejado para o seguro que considera ideal.

Dessa forma, o sistema de Previdência Complementar Privado funciona como uma complementação aos benefícios da Previdência Social Pública e é conhecido como “fundos de pensão”.

A Previdência Privada funciona através das modalidades aberta e fechada:

- Entidades Abertas de Previdência Privada (EAPP) – representadas por empresas independentes e abertas ao público em geral, podendo ter fins lucrativos ou não. É um sistema financeiro que consiste em planos previdenciários oferecidos por Bancos e Seguradoras a todo e qualquer indivíduo que se interesse por tal serviço, facultativo.

- Entidades Fechadas de Previdência Privada (EFPP) – organizadas como sociedades civis ‘sem fins lucrativos’, com clientela específica, constituída sob a forma de sociedade anónimas com objetivo de instituir e implementar, além de também operar, planos de benefícios de caráter previdenciários acessíveis a pessoas físicas. O Sistema Fechado estabelece planos semelhantes que, contudo, restringem-se a determinada categoria profissional, empresa ou grupo de empresa.

É facultativo, porém muitas empresas coagem seus trabalhadores a aderirem ao sistema.

O Regime Privado de Previdência opera sob diferentes regimentos. Existem planos com benefício definido, nos quais a contribuição do segurado ao longo dos anos varia de acordo com as oscilações do mercado e da moeda, porém, os benefícios a serem recebidos no final do plano são previamente definidos.

Há também os planos de contribuição definida, nos quais o segurado sabe o valor da prestação/contribuição mensal, porém os benefícios a serem recebidos são calculados posteriormente, no momento de restituição, influenciados pelos balanços do mercado financeiro. Da mesma forma, a restituição pode ser realizada por meio de renda continuada (espécie de prestações) ou em pagamento único.

A lógica da Previdência Complementar é de realizar uma poupança individual a longo prazo a fim de incorporar renda no futuro, no estágio da aposentadoria. Para isso, as instituições de Previdência Privada atuam em regime de capitalização, uma espécie de aplicação financeira, na qual a quantia depositada (mensalmente pelos investimentos/depósitos dos investidores) é colocada no sistema financeiro pelas instituições que operam no mercado de capitais. Assim, os benefícios pagos no futuro variarão de acordo com as taxas de juros obtidas a partir de opções de investimento dos administradores. Dessa forma, não é garantido o retorno atuarial do valor compulsoriamente depositado (também chamado de quotas previdenciárias) pelos segurados. (GRANEMANN; SALDANHA, 2003, p.4).

Ocorre que a grande maioria (senão todas) das aplicações do dinheiro dos investidores é investida no mercado de ações ou em títulos do Governo, o que gera grande instabilidade e incerteza aos “beneficiários”, pois o mercado financeiro é altamente oscilante e regido pela especulação. Há inúmeros casos de empresas ou

de Fundos de Pensão que entraram em colapso, quebraram e deixaram milhares de pessoas sem os benefícios para os quais contribuíram dezenas de anos. Isto pôde ser visto no Chile, Argentina, Itália, Estados Unidos, e no Brasil mais especificamente com o Fundo de Pensão da Varig – Aerus – que prejudicou aposentadorias e pensões de milhares de funcionários que tinham direito a esses benefícios. (GRANEMANN; SALDANHA, 2003).

Para além do discurso utilizado em defesa da Previdência privada, sabe-se que a lógica que vigora é da acumulação capitalista. Em contrapartida à ‘geração de emprego’ e ao ‘crescimento econômico’ esperados. O que ocorre é que a rentabilidade do investimento realizado pelas seguradoras depende intrinsecamente da valorização de ações e, conseqüentemente, da maior lucratividade da empresa. Logo, torna-se nítido o real objetivo das empresas e seguradoras ao empreitar em seguros “sociais”: lucrar cada vez mais.

Outra tendência observada nos planos de Previdência privada é a tentativa de priorizar os regimes de contribuição definida em detrimento dos regimes de benefício definido. Isso acontece, pois quando não se estipula inicialmente o valor do seguro a ser concedido no término do plano, as seguradoras, ao longo do período de investimento, terão margem para recalcular o valor dos seguros e atrasar os prazos de liberação dos benefícios. Para tal, utilizar-se-á o argumento de que as condições de mercado podem não ser favoráveis. (GRANEMANN; SALDANHA, 2003, p.4)

Em outras palavras, no que diz respeito ao papel das seguradoras, os segurados sempre ficarão a mercê das condições do mercado e da moeda, prejudicando na maioria das vezes sua aposentadoria e sua situação de vida.

Nesse sentido, a Previdência Complementar ajusta-se perfeitamente com a lógica do capital de transformar em mercadoria todos os âmbitos das relações humanas e todos os espaços da vida social. (GRANEMANN; SALDANHA, 2003)

A Previdência Privada está pautada na lógica liberal do individualismo em que o sujeito preocupa-se com as questões econômicas e sociais em âmbito pessoal, particular (TEIXEIRA, 1990). Esta não visa o bem estar coletivo, mas sim o individual, não havendo assim o pacto entre gerações. Isso porque “o sistema de Previdência complementar envolve a capitalização, a formação de uma espécie de poupança que será devolvida à pessoa nas condições pactuadas.” (MARTINS, 2008, p. 34).

Sendo assim, a Previdência privada corrobora as desigualdades sociais, uma vez que reforça a diferenciação das rendas e do consumo dos trabalhadores/assalariados, mobiliza recursos para o mercado de capitais, fortifica o espaço de lucratividade das empresas, e atua como mecanismo de controle da mão-de-obra (através do domínio que exerce sobre sua renda e seu potencial de mobilização).

Assim, as classes menos favorecidas continuarão tendo na Previdência Social, cada vez mais sucateada (de forma intencional) pelos líderes capitalistas, sua expectativa de subsistência no futuro. Enquanto isso, os grupos melhores posicionados no mercado de trabalho e empresários recorrerão à Previdência privada a fim de garantir benefícios mais altos que garantam uma maior “segurança” individual a eles. E, por sua vez, as financeiras movimentarão cada vez mais montantes de capital, tendo em suas mãos um controle ainda maior de investimentos e lucratividade.

4 O DIREITO SOCIAL NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

Foi de extrema importância analisarmos as lógicas em que se assentam os Regimes Público e Privado de Previdência a fim de entendermos qual deles se relaciona com a garantia de direitos dos cidadãos, e qual prioriza ainda mais os interesses do capital.

A partir dessa contraposição entre as lógicas dos Regimes Previdenciários, discorreremos sobre os direitos sociais a fim de demonstrar, à luz das políticas sociais, qual sistema previdenciário preconiza a primazia do conceito de cidadania.

A Constituição Federal de 1988 reconhece a prioridade do Estado na viabilização e operacionalização das políticas sociais como direitos de cidadania, pautados pelos princípios de universalização do atendimento, gratuidade, democratização do acesso, descentralização do poder, integralidade das ações, valores de equidade, e garantia das necessidades sociais básicas. Contudo, houve também o registro da Previdência privada, de forma complementar.

4.1 A Privatização e os Fundos de Pensão

O projeto neoliberal, que ganhou força nos anos 1990 e se estabeleceu na sociedade atual, prioriza o mercado, tratando como mercadoria várias formas de atender as necessidades sociais da população: uma delas é a Previdência Social (GRANEMANN; SALDANHA, 2003). O intuito é reduzir e precarizar a política pública previdenciária, a fim de torná-la um “serviço” a ser contratado no mercado privado de forma complementar.

Outro exemplo disso é a alocação dos recursos públicos, que deveriam contemplar a efetivação das políticas sociais, porém são desviados para outros fins.

No caso da Previdência, essa lógica funciona da seguinte maneira: os recursos públicos que deveriam subsidiar a política de Seguridade Social e à previdenciária (de forma complementar às receitas próprias da Previdência), são dispensados para outras finalidades, como pagamento de juros da dívida externa.

Nesse sentido, a política de Previdência Social deixa de ser tratada com prioridade nas ações dos Governos (através das políticas sociais públicas), e dá lugar ao incentivo à Previdência privada. Dessa forma, os investimentos do Governo que seriam dispensados a essa política pública são desviados para outra ação politicamente mais atrativa ao capital especulativo.

Todavia, essa privatização da Previdência traz inúmeras dificuldades na operacionalização do sistema que passa pela criação de cotizações da população em prol de entidades privadas, pelo retorno da contribuição facultativa à Previdência pública, ferindo uma das lógicas centrais da política pública que é compulsoriedade da contribuição, e pelo individualismo na proteção social, ignorando o conceito de solidariedade social intergeracional indicado pela lógica pública de Previdência.

O sistema privado, dependendo da época em que a aposentadoria privada for adquirida pelo indivíduo, poderia expor às pessoas ao abandono, especialmente em momentos de crises financeiras (como, por exemplo, a que ocorreu em 2008). No tempo em que o segurado depender do seu benefício previdenciário (para o qual contribuiu ao longo de anos), a instituição privada pode não conseguir suprir toda a demanda financeira, deixando de honrar com suas responsabilidades, seja pelos montantes de dinheiro a pagar, seja por um período económico financeiro recessivo no qual se insere, ou por qualquer outro motivo que afete a economia financeira mundial ou regional.

Além disso, a Previdência privada em sua gênese tem a segregação como viés, pois ela privilegia determinados segmentos da população, aqueles que podem investir, em detrimento de outros. Oferece condições para que os grupos melhores posicionados no mercado de trabalho ou empresários permaneçam em sua condição social, enquanto os mais necessitados também continuem em sua situação de pobreza, quer dizer, na manutenção ou acirramento da estratificação social. Isto é peculiar ao capitalismo, e por essa razão dizemos que a Previdência privada não pode ser caracterizada como promotora de algum tipo de mobilidade social.

Ao contrário dessa lógica, a Previdência pública possui um caráter social e coletivo. Diante da possibilidade de qualquer membro da sociedade ficar privado dos meios essenciais à reprodução social, a coletividade se sobrepõe. Nesses casos, o Estado através da Previdência Social (e das demais políticas integrantes da Seguridade Social) irá dar a possibilidade para os cidadãos se reproduzirem socialmente.

Ao longo dos últimos anos do século XX, o sistema capitalista entrou em crise e deu lugar ao avanço do ideário neoliberal. Com este, observamos a fragilização dos trabalhadores em suas respectivas formas de buscar a garantia e extensão de direitos sociais, que inclui a Previdência.

Com o ideário neoliberal, muda-se a orientação concreta da política social existente, até então inspirada na ampliação dos direitos sociais inseridos da Constituição Federal de 1988, que passa a ter como novo foco e horizonte a assistência e a Previdência sociais focalizadas para os mais “pobres”, deixando de lado a discussão sobre os consumos coletivos e os direitos sociais amplos.

Na fase atual de acumulação capitalista, com o aumento de mecanismos de assistência, alguns benefícios que deveriam ser viabilizados pelas políticas sociais

são transformados em objeto de consumo individual a serem adquiridos no mercado (dentre estes a Previdência), tornando ausentes os direitos sociais.

4.2 A Esfera Social da Previdência Pública

A Previdência Social é um direito humano, que visa atender as condições mínimas de igualdade social a partir da proteção individual que proporciona aos beneficiários. Esta considera também os riscos sociais que são um problema de toda a sociedade e não somente do indivíduo particular. (CARVALHO, 2013)

O preceito central oriundo do sistema protetivo público brasileiro é a solidariedade social e entre gerações. É importante salientar que não há solidariedade sem a compulsoriedade. Por essa razão, nosso sistema qualifica como obrigatória a vinculação dos cidadãos (em situação laborativa) à Previdência Social.

Apesar da administração da Seguridade Social ser de ordem estatal, conforme assegurado pela Constituição Federal em 1988, esta também determina a participação da sociedade (na ampliação das fontes de financiamento), maior interessada no fomento de uma rede social de proteção abrangente e eficiente.

Esse caráter de uma natureza pública, coletiva e solidária é ratificada por Teixeira quando afirma que:

Durante o processo de elaboração da nova Constituição, houve muita pressão corporativa de diversos segmentos organizados da sociedade [...], conferindo um caráter híbrido à mesma. (TEIXEIRA, 1999)

À vista disso, a sociedade tem participação ativa em sua administração, visto que esta é a maior beneficiária da Seguridade Social. Isto dificilmente poderia ocorrer na prática de regimes privados de Previdência, que possuem uma administração fechada e visam o acúmulo de capital, em detrimento do direito social.

Outra área da Seguridade Social, para além da Previdência, é a assistência. A Assistência Social foge do simples caráter assistencialista, uma vez que não foca

em um socorro apenas momentâneo ao necessitado, mas sim, trata de viabilizar um direito de cidadania, garantindo condições mínimas aos impossibilitados de arcar com sua própria subsistência e de sua família (por possuir uma renda – ou nenhuma - de baixa capacidade de sobrevivência).

Nesse sentido, as políticas sociais devem integrar-se a ponto de oferecerem aos cidadãos plenas condições de vida. Esse é o intuito da Seguridade Social, na qual integram-se os direitos à saúde, assistência e Previdência, a fim de garantir aos cidadãos a integralidade das políticas sociais. Essa integralidade resguardaria à população não só nas situações básicas de vida, como, sobretudo, nos casos de vulnerabilidade social. Este constitui-se num dos fundamentos da lógica pública.

Nestes casos, as políticas e programas sociais devem agir com eficiência e atualização nas mudanças das situações que fizeram emergir a intervenção do Estado. Ou seja, deve-se ir além da demanda que gerou a atuação da política social, para alcançar um estado superior de restabelecimento da condição social do indivíduo.

A legislação traça um rumo claro para a sociedade, através de políticas públicas, buscando efetivar a todos os seus cidadãos os direitos sociais constitucionalmente garantidos. Enquanto isso, o mercado privado coloca o foco para a lucratividade através da financeirização de algumas das formas de reprodução social.

É nítida essa “correlação de forças difícil” (BEHRING; BOSCHETTI, 2003, p.20) na sociedade atual e, mediante a isso, o Governo atual defende propostas recuadas (do ponto de vista dos direitos sociais) e com fundamentos equivocados.

Nesse sentido, cabe aos cidadãos lutar pela efetivação e ampliação dos seus direitos, pois somente através da mobilização dos trabalhadores e dos movimentos sociais será possível um avanço legítimo das conquistas sociais.

4.3 Direitos Sociais, Política Social e Cidadania

Após analisarmos as lógicas por trás dos regimes público e privado de Previdência, cabe examinarmos o conceito de direitos sociais, à luz do avanço do neoliberalismo, do papel do Estado neste e suas formas de atuação nas necessidades sociais, a fim de avaliarmos, através das políticas sociais, como estes regimes previdenciários se relacionam com a garantia dos direitos.

4.3.1 Direitos e Cidadania

Os direitos são conquistas coletivas, travadas na maioria das vezes nas lutas das classes subalternas, o que implica um processo histórico de longa duração (COUTINHO, 2000). O conceito de cidadania está intrinsecamente ligado à concepção de direitos, que são fenômenos sociais, frutos da história.

Thomas Humphrey Marshall (1967) foi um dos maiores contribuintes nessa discussão de direitos e cidadania, para a qual explica os direitos de cidadania em três níveis: direitos civis, políticos e sociais (CARVALHO, 2013). Essa ordem clássica elaborada por Marshall não se reproduz da mesma forma em todas as regiões e países, entre estes o Brasil. Porém sua contribuição para a compreensão desses conceitos é ímpar. (COUTINHO, 2000).

Os direitos civis são aqueles que abrangem a vida privada dos indivíduos, que os protegem de uma possível intervenção invasiva do Estado. Trata-se do direito à vida, à liberdade de pensamento, à liberdade de ir e vir, e à propriedade.

Os direitos políticos são os que delimitam o direito de votar e ser votado, além do direito de associação e de organização política. Coutinho lembra que "a generalização dos direitos políticos, até mesmo nesse nível do sufrágio, é resultado da luta da classe trabalhadora" (2000, p.60).

Por último, mas não menos importante, os direitos sociais são aqueles que permitem ao cidadão uma participação, mesmo que mínima, na riqueza socialmente construída pela classe trabalhadora, porém quase sempre apropriada pela classe burguesa (COUTINHO, 2000). Estes direitos são: à educação, à saúde, à assistência, à Previdência pública, à habitação, entre outros.

Por muito tempo esses direitos, historicamente, foram negados aos cidadãos sob o argumento de que estimulariam a preguiça, que violariam as leis do mercado e que impediriam os indivíduos de se libertarem da tutela paternalista do Estado. Contudo, esses direitos, assim como os demais, foram resultado da mobilização social e da luta de classes.

Os direitos são uma conquista da população, efetivado através da sua capacidade de mobilização social, inserido na sociedade burguesa. Contudo, não podemos atribuir à burguesia essa conquista. Como cita Coutinho: "seria não somente um equívoco histórico, mas também uma injustiça contra os trabalhadores atribuir à burguesia algo que foi conquistado contra ela" (2000, p.61).

Carvalho (2013) defende que seria tolo acreditar em somente um caminho para a cidadania, porém também reforça que o caminho desta no Brasil se deu de forma inversa ao descrito por Marshall. Na realidade brasileira, os direitos sociais vieram em um momento em que os direitos civis e políticos estavam cerceados em um período ditatorial. Porém, na pirâmide de Marshall a base de todos eram os direitos (liberdades) civis. Os direitos políticos vêm logo depois, muitas vezes no

sentido de garantir as liberdades do primeiro. E por último, os direitos sociais, que são essenciais para se conceituar a cidadania, os indivíduos completos em sua capacidade participativa como cidadãos de direito, como passíveis agentes de transformação da sociedade. O autor acredita que esse caminho inverso que os direitos tiveram no Brasil pode ser um fator responsável pelo tipo de cidadão e de democracia que vivemos atualmente.

4.3.2 Capitalismo e neoliberalismo contemporâneos, e a não concretização dos direitos sociais

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º determina que todos somos iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Já o artigo 6º refere-se aos direitos sociais como à educação, à saúde, o trabalho, o lazer, à segurança, à Previdência Social, à proteção, à maternidade, à infância e à assistência aos desamparados.

Apesar da garantia de igualdade e dos direitos sociais existente na CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 88, vemos que a política neoliberal de estabilidade e de ajustes econômicos é incompatível com o padrão da política social proposta na Constituição.

Com a Contrarreforma do Estado, processada desde a década de 1990, passam a existir alterações nos direitos sociais vigentes na sociedade. Isto porque o neoconservadorismo entende os direitos como privilégios, e, por esta razão, tenta destruí-los.

Nesse sentido, a lógica do capital privado e financeiro nega o princípio dos direitos sociais públicos, a fim de torná-los direitos privados. E foi através dessa lógica que as classes dominantes posicionaram-se pela não efetivação dos direitos garantidos da Constituição Federal de 1988.

Com a crise do capitalismo contemporâneo, tornou-se necessária, por parte dos setores neoliberais, a produção e a reprodução do capital limitando o caráter de universalidade dos direitos sociais formalizados na Constituição Federal.

Com o avanço do neoliberalismo, no Brasil, no final dos anos 1980 e 1990, e início do século XXI, aprofunda-se cada vez mais a incompatibilidade do capitalismo com a garantia de direitos sociais.

O modo de produção capitalista possui uma contradição básica já que a produção realizada pelos trabalhadores é, em toda sua grandeza, socialmente constituída, porém sua apropriação é feita de forma privada pelos capitalistas (NETTO; BRAZ, 2010).

E para conseguir gerir essa contradição, as burguesias dominantes necessitam de um Estado que coopere com os seus ideais e que se coloque de forma veemente a favor das suas práticas de acumulação capitalista.

Segundo Netto e Braz, o objetivo real do capitalismo nessa fase é “a diminuição das funções estatais coesivas, precisamente aquelas que respondem à satisfação de direitos sociais” (2010, p.227), citando a criação de um Estado mínimo que “nada mais é que um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital” (2010, p. 227)

Sendo assim, o desenvolvimento do capitalismo levou à refuncionalização do Estado em seu papel junto à sociedade, que passou a intervir cada vez mais direta e

indiretamente na manutenção da força de trabalho, garantindo, assim, as condições gerais para a acumulação capitalista.

Isso ocorre, pois a lógica capitalista, diante da dificuldade de se reproduzir, necessita que a força de trabalho seja preservada e controlada continuamente. E as políticas sociais se tornaram o instrumento para tal. (NETTO; BRAZ, 2010)

No viés neoliberal, as políticas sociais perdem a sua vinculação intrínseca aos direitos sociais para se associarem a uma lógica, na qual “a intervenção estatal desonera o capital de boa parte dos ônus da preservação da força de trabalho” (NETTO; BRAZ, 2010, p. 204). Assim, o Estado auxilia o capital na sua tarefa de manter a força de trabalho ativa em sua capacidade laborativa, porém controlada no sentido de mobilização social.

Assim, o Estado neutraliza o potencial de mobilização da força de trabalho através da sua intervenção social (políticas sociais).

As políticas sociais advêm como estratégia social, ou seja, como meio democrático de fortalecimento do Estado no interior das sequelas deixadas pelas várias expressões da “questão social”.

Contudo, tais políticas, sob tendências neoliberais, estão cada vez mais focalizadas nos segmentos mais pobres, ao introduzirem critérios de elegibilidade que atuam na seletividade e que reforçam o individualismo e o caráter meritocrático existentes.

Para isto, neste momento, usaram-se mecanismos de privatização, mercantilização e “assistencialização” onde neutraliza-se o caráter de direitos das políticas sociais, reforçando-as novamente como objetos de solidariedade individual e pessoal, e de consumo no mercado.

Se por um lado, há a extrema necessidade de efetivação de direitos na busca de igualdade numa sociedade de classes, de outro lado, a classe dominante defende a criminalização da pobreza como forma de intimidar a mobilização dos trabalhadores, fortalecendo a diferença de classes.

Através de um apelo discreto, porém visível e presente, tentam manipular os cidadãos, transformando-os em seres irracionais para assim se sujeitarem mais aos comandos dos setores dominantes.

Nesse contexto, o reconhecimento destes direitos por parte do Estado os elevaria à esfera pública. A intervenção do Estado seria fundamental neste momento para a verdadeira garantia e defesa dos direitos fundamentais elencados na Constituição Federal de 1988. Contudo, isto não é o que acontece.

As instituições da ordem burguesa, através de serviços sociais promovem a adaptação de desejos e necessidades individuais que possibilitem satisfações mesmo que restritas dentro do ordenamento social.

4.3.3 Os obstáculos na Efetivação dos Direitos Sociais e a Previdência Privada

Nessa conjuntura, os direitos sociais acabam tornando-se abstratos e exigí-los dentro da sociedade burguesa, acaba sendo difícil. Isso porque o Brasil possui uma cultura sociopolítica dominante antidemocrática “nas suas formas mais variadas, da pura e simples autocracia a regimes de participação restrita” (NETTO, 1986).

Porém, a questão crucial do panorama brasileiro, não é apenas o reconhecimento legal dos direitos sociais, mas sim, a luta para efetivá-los. Logo, o conceito de Estado de Direito esconde ainda mais a relação entre Estado e Capital. Isso fez com que a sociedade brasileira não conseguisse manter uma cultura

democrática, a fim de concretizar plenamente os direitos já garantidos na Constituição Federal.

A dura realidade que presenciamos que vai além do âmbito nacional, pois tem sido vista em diversos países do mundo, é que os sucessivos governos afirmam a existência de um déficit fiscal que é tomado como base para efetivação de inúmeras Contrarreformas do sistema de Seguridade Social. E isso gera uma drástica redução de benefícios e a descaracterização do Estado como provedor do bem estar da população como um todo. (CARVALHO, 2013, p. 225)

Nesse cenário, há uma feroz competição entre as empresas que leva à redução de gastos, redução esta que sempre deixa um ônus para o trabalhador que sofre com os cortes de funcionários e o desemprego estrutural. Há também a ênfase da “importância do mercado como mecanismo autorregulador da vida econômica e social e, como consequência, na redução do papel do Estado” (CARVALHO, 2013, p.226).

Nessa mesma lógica, assim como o poder do Estado é enfraquecido, o conceito de identidade nacional, da sociedade unida como classe trabalhadora para reivindicar sua cidadania, também é enfraquecido. Cada grupo é tratado separadamente, a fim de que o senso de coletividade não seja avivado.

Nesse sentido, podemos citar como característica marcante do padrão de desenvolvimento do Brasil, que nunca existiram forças democráticas expressivas que conseguiram enfrentar o autoritarismo e o corporativismo. (CARVALHO, 2013, p.223)

A prática política dos cidadãos, seja ela individual ou em grupo, interfere diretamente no poder e na constituição dos direitos, e permite conquistas significativas na constituição da cidadania. Contudo, essa interferência ainda não

tem sido, por si só, capaz de impossibilitar a manipulação da razão instrumental por parte da classe dominante. Nesse sentido, podemos dizer que a cidadania ainda encontra-se sujeita à desigualdade econômica de classe.

Como afirma Carvalho (2013, p. 208), as maiores dificuldades presentes no âmbito social no Brasil estão relacionadas com as desigualdades sociais que estão na essência do país desde sua origem. E nos dias atuais essa desigualdade se tornou ainda mais escandalosa na medida em que concentrou nas mãos de poucos as riquezas do país, gerando para a grande maioria da população níveis profundos de pobreza e miséria.

Os direitos sociais são resultado da luta organizada de vários sujeitos políticos e sociais da sociedade integrados em sindicatos, movimentos sociais, entidades de classe, partidos políticos; que os defendem como fundamentais para a ordem democrática.

Conforme afirma Iamamoto (2002: p.65), o projeto neoliberal é concretizado através do

desmonte das políticas sociais públicas e dos serviços a elas inerentes, destituindo a responsabilidade do Estado na preservação do direito à vida de amplos os segmentos sociais, transferida à eventual solidariedade dos cidadãos, isto é, às sobras de seu tempo e de sua renda. (IAMAMOTO, 2002, p. 65)

Diante disso, conforme já citado, a ação do Estado é efetuada sob a ótica da seletividade e da focalização através de intervenções focais, emergenciais e destinadas, sobretudo, a grupos de risco.

Ainda que essas intervenções sejam necessárias nesse contexto de carências agudas, o Estado tem como dever primordial implementar políticas extensivas, universais e emancipatórias que garantam níveis civilizados de bem estar social. (PASTORINI; ALVES; GALIZIA, 2012, p. 36)

Contudo, o Estado, além de não cumprir com o dever de garantir níveis de bem estar social, deteriora ainda mais as condições humanas quando distribui

regalias para alguns e políticas assistenciais tênues, inconsistentes e ineficientes para outros.

Os direitos são 'negados' (não efetivados) através de muitos fenômenos como o incentivo estatal à Previdência privada, a contrarreforma da Previdência pública que diminui os direitos e dificulta o acesso aos benefícios.

O Estado brasileiro tem se mostrado incapaz de cumprir com sua responsabilidade social na garantia dos direitos sociais, agredindo diretamente a autonomia e os direitos dos cidadãos reconhecidos na Constituição Federal de 1988. As políticas sociais são usadas como estratégias sociais-democratas do Estado na intervenção dos efeitos deixados pelas várias expressões da "questão social" que cada vez mais estão no foco dos segmentos mais carentes, introduzindo critérios de elegibilidade.

A Constituição Federal de 1988, considerada a Constituição Cidadã, traz em seu bojo a construção de mecanismos democráticos capazes de atacar as práticas de manipulação política mais grosseiras, possibilitando, desta forma, implantar na sociedade brasileira, uma política social mais adequada e compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade, fazendo com que o Estado assim possa garantir o bem estar e a paz social na sociedade.

E é a partir dessa lógica que defendemos uma política pública de Previdência Social, pautada nos princípios elencados nesta Constituição Cidadã, universal, gratuita e de qualidade, para os cidadãos brasileiros.

Política capaz de (re) estabelecer a todo indivíduo plenas condições de vida, uma vez que concretiza direitos sociais inerentes a todos os cidadãos. Política pautada nos preceitos centrais oriundos da Seguridade Social, que reforça a lógica social em detrimento da lógica financeira, que prioriza a proteção social do cidadão e

não o enxerga como mero consumidor. Política de caráter universal, redistributiva, pública e com sua base conceitual em direitos amplos fundados na cidadania. (BOSCHETTI, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o intuito de aprimorar nossos conhecimentos o tema escolhido neste trabalho identifica-se com a crescente evolução da Previdência Social tanto na esfera pública como na privada e, justifica-se pela atual política social brasileira no tratamento das questões previdenciárias que acabam influenciando na estrutura desigual, do dar e distribuir igualmente e não desigualmente o que tanto combateu a Carta Magna de 1988 em sua égide.

O objetivo deste trabalho foi demonstrar que a lógica de Previdência pública brasileira preconiza a primazia dos direitos sociais, enquanto a Previdência privada ratifica critérios individualistas e financeiros que prejudicam o caráter social da Previdência e corroboram as desigualdades sociais.

Somado a isso, discorreu-se sobre a lógica social do seguro e sobre a abrangência das relações políticas e sociais na contemporaneidade, bem como ainda sobre sua influência direta na formação da cidadania brasileira.

A Seguridade Social no Brasil é um tema atual e polêmico que vem se adaptando e evoluindo com novos cenários como foi bem abordado por meio do presente trabalho e confirmado na prática social.

Diante deste cenário, o desafio é como fortalecer e sustentar a idéia de direitos sociais formando a concepção de que as classes vulnerabilizadas ou “carentes” em recursos materiais constituam-se em sujeitos de direitos.

A questão é como atender suas necessidades individuais específicas, compensando o que lhes foi subtraído como indivíduos sociais na sociedade capitalista de classes, muito embora com todos os direitos garantidos na Constituição Federal de 1988.

Direitos estes que precisam ser viabilizados e efetivados de forma integral, como garantidos em legislação, através de políticas sociais públicas eficazes e bem articulados em prol dos indivíduos de direito, preconizando a Previdência Social pública (objeto de estudo desse trabalho) como garantidora de seus direitos.

As instituições burguesas mesmo que estivessem habilitadas a promover a adaptação dos desejos e necessidades individuais às possibilidades de sua satisfação (dentro deste ordenamento social na atualidade), muitas vezes e na maioria delas não o fariam já que esse não é o seu objetivo.

Diante de todo esse cenário, conclui-se que o presente momento é de luta, não só para a ampliação dos direitos sociais, mas sobretudo, para sua defesa e efetivação.

Direitos sociais estes que foram retidos pelas investidas da ideologia neoliberal que utilizou-se da razão instrumental para suprimir o seu desenvolvimento.

Carvalho (2013, p. 219), quando conclui sobre a cidadania brasileira, cita uma “sensação desconfortável de incompletude” já que “os progressos feitos [nessa esfera] são inegáveis, mas foram lentos e não escondem o longo caminho que ainda falta percorrer”.

Enquanto não houver uma ampla e autônoma organização da sociedade em busca da defesa e garantia dos direitos sociais no Brasil, infelizmente continuarão prevalecendo os interesses de determinados grupos, dominantes, que são minoria da população. Continuaremos vendo a representação política sem resolver os grandes problemas da maioria da população, tendo o seu papel reduzido à troca de favores com quem lhe aprover.

Assim, faz-se necessária a luta pela efetivação dos direitos sociais, mesmo que estes, atualmente, não tenham um caráter universal (já que estão engendrados na lógica da sociedade capitalista), mas na expectativa de consolidar um Estado de Direito Democrático.

Portanto, uma genuína mudança de curso econômico e social (dos direitos sociais e da Seguridade Social – dentre estes a Previdência), só será possível diante da mobilização dos trabalhadores e dos movimentos sociais, com a lógica de solidariedade social entre si.

É necessário seguir o caminho da disputa social

em defesa dos direitos, nas ruas, fazendo passeatas e mobilizações, posicionando-nos na imprensa de forma articulada [...] e tensionando o Governo, no sentido de uma efetiva reforma democrática, da qual é elemento fundamental a implementação das políticas de seguridade, a partir de seus princípios constitutivos e com ampliação de direitos. (BEHRING e BOSCHETTI, 2003, p.20)

Somente assim, a independência e a autonomia da organização e mobilização política dos trabalhadores pelos seus direitos serão asseguradas.

Para tal, é essencial reconhecermos o papel central da luta de classe na concretização de uma natureza igualitária de direitos, na qual sejam intrínsecos os conceitos de justiça, de igualdade e de liberdade entre os cidadãos.

O projeto de emancipação humana que necessitamos só será construído através de um contexto de soberania popular. Somente dessa forma conseguiremos edificar uma sociedade justa em que a igualdade, a liberdade e os direitos sejam preceitos fundamentais e reais para a efetivação do ideário de emancipação humana.

REFERÊNCIAS

AGNELLO, Denis. Previdência. Disponível em: <<http://www.4shared.com>> Acesso em: 12 de Novembro de 2009.

ALMEIDA, Antônio Carlos Aires de. Previdência em dois tempos. Ano 1, n. 7, 2003.

ARAÚJO, Francisco Carlos da Silva. Seguridade social. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1272, 25 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9311>>. Acesso em: 23 de Setembro de 2012.

BEHRING, Elaine. Política Social e Capitalismo Contemporâneo, um balanço crítico-bibliográfico. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Faculdade de Serviço Social, UFRJ. Rio de Janeiro, 1993.

BENJAMIN, C. “Reforma ou Contra-Reforma?”. Disponível em <www.holoalternativo.com/Reforma.html>. Acesso em 11 de Novembro de 2003.

BOSCHETTI, I. e BEHRING, E. R. “Seguridade Social no Brasil e perspectivas do governo Lula”. In Rev. Universidade e Sociedade do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES/SN. Ano XIII, Nº 30. Brasília, Jun/2003.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. CONSTITUIÇÃO FEDERAL ESS, Revista Inscrita, 2009.

BEHRING, E. R. BOSCHETTI, I. Política Social: fundamentos e história. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRAZ, Marcelo; NETTO, José Paulo. Economia Política: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 17ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

COUTINHO, Carlos Nelson. Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. O que é política social. São Paulo: brasiliense, 1991.

FALEIROS, Vicente de Paula. A Política Social do Estado Capitalista: as funções da Previdência e assistência sociais. 11 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

FALEIROS, Vicente de Paula. "A Questão da reforma da Previdência Social no Brasil". In Revista SER Social nº 7. Programa de Pós Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB, Brasília, 2000.

FREIRE, Lúcia M. B. ET AL (org). Serviço Social, Política Social e Trabalho: Desafios e Perspectivas para o Século XXI. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GENTIL, Denise L. A política fiscal e a falsa crise do sistema de seguridade social no Brasil: análise financeira do período recente. In SICSÚ, J. e OLIVEIRA, F. (orgs.) Arrecadação e gastos públicos: de onde vem? Para onde vão ? Boitempo, 2007.

GONÇALVES, Ionas Deda. Direito previdenciário. Disponível em: <<http://www.4shared.com>> Acesso em: 11 de Novembro de 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional. São Paulo, Cortez, 1998.

MALLOY, James. A política de Previdência Social: Participação e Paternalismo. In DADOS, nº 13, RJ, iuperj, 1976.

MARSHALL, T.H. (1967) Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro. Zahar Editores

MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da Seguridade Social. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. Curso de Direito Previdenciário: Previdência Complementar, tomo IV. 3 ed. São Paulo: LTr, 2009

MOTA, Ana Elizabete. Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da Previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, Ana Elizabete. Crônica de uma morte anunciada: as reformas da Previdência Social Brasileira nos anos 1990 e 2000. In: CABRAL, Maria do Socorro e BRAGA, Lea (orgs). O Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes. São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, José Paulo. Capitalismo Monopolista e Serviço Social. São Paulo: Cortez, 1992.

REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1977.

SALDANHA, J. M. e GRANEMANN, S. "Os falsos argumentos da contra-reforma previdenciária do governo Lula" e "Os fundos de pensão e a acumulação capitalista" in Cadernos AdUFRJ. Rio de Janeiro, maio de 2003.

SERPRO. Proteção previdenciária. Disponível em <https://moodle.ead.serpro.gov.br/file.php/1/curso/infografico_previdencia.jpg> Acesso em: 11 de Novembro de 2009.

SUSEP. Previdência complementar aberta. Disponível em: <http://www.susep.gov.br/menumercado/previdencia_aberta.asp> Acesso em: 07 de Novembro de 2009.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

TEIXEIRA, Aloísio. "Do Seguro à Seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro". IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1990, pp. 22-32.

UOL ECONOMIA. Aposentadoria. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/financas/previdencia/previdencia-privada.jhtm>> Acesso em: 10 de Novembro de 2009.

VIANNA, João Ernesto Aragonés. Curso de direito previdenciário. 2. ed. São Paulo: Ltr, 2007.

YAZBEK, M. Carmelita; MARTINELLI, M. Lúcia; RAICHELIS, Raquel. O Serviço Social Brasileiro em Movimento: Fortalecendo a Profissão na Defesa de Direitos. In: Serviço Social e Sociedade, nº 95, Especial. São Paulo: Cortez, 2008.