

CENÁRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL EM TEMPOS DE CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

Andreza da Silva Santos¹
Jordeana Davi Pereira²

¹UFPE/Aluna de pós-graduação lato sensu: Residência Multiprofissional Integrada em Saúde UFPE /HC ,
Rua da União,563 - Boa Vista – CEP 50050-010 Recife-PE; andrezasantos@hotmail.com

²UEPB/ Prof^a Dr^a do Departamento de Serviço Social, Endereço: Rua Humberto Batista de Lima, 79 –
Catolé; CEP: 58105-063; Campina Grande-PB, e-mail: jordeana@ig.com.br

Resumo- As transformações determinadas pelas mudanças no capitalismo contemporâneo através de uma conjuntura marcada pelo modelo ideológico neoliberal são vivenciadas na contemporaneidade. Surge uma nova visão hegemônica no cenário nacional e internacional sobre as políticas sociais, determinada pelos organismos internacionais financeiros, prestigiando uma ideologia de proteção só para os desprotegidos. O projeto neoliberal vigente promove tendências de desfinanciamento da proteção social em virtude do pagamento do refinanciamento da dívida pública, através da obtenção do *superávit* primário. Nesses termos, a previdência social enquanto política de proteção social insere-se no debate acerca do desmonte das políticas sociais, estando imbricada ao processo de ajuste fiscal, acarretando a mercadorização dos direitos sociais com a abertura dos planos de previdência privada.

Palavras-chave: Políticas Sociais, Previdência Social, Ajuste Fiscal, Previdência Privada.

Área do Conhecimento: Serviço Social

Introdução

O presente trabalho resulta de inquietações ao longo da formação acadêmica, sobretudo no que se refere à política social, especificamente no que concerne às transformações determinadas pelo capitalismo contemporâneo, quando o processo de produção e reprodução social vem sendo determinado via reestruturação produtiva, reformas do Estado e pelas “novas” formas de enfrentamento das expressões da questão social.

Partindo deste entendimento, este estudo possui como foco principal a análise das tendências que vêm direcionando o sistema de seguridade social no Brasil, especificamente a previdência social. Estando estas permeadas pelas estratégias neoliberais, determinadas pelos organismos internacionais financeiros, os quais priorizam a obtenção do *superávit* primário, através do pagamento do refinanciamento da dívida pública em detrimento do financiamento da proteção social.

A relevância deste estudo evidencia-se pela necessidade de analisarmos o desmonte da previdência social e a abertura dos planos de previdência privada, face ao contexto de ajuste fiscal e priorização do pagamento da amortização e juros da dívida pública.

Metodologia

Embasados por uma perspectiva crítica dialética, busca-se, através de exame de dados qualitativos e quantitativos, apreender a dinâmica do contexto atual vivenciado na previdência social.

Desse modo, nos subsidiamos de uma metodologia que nos possibilitou uma aproximação dos condicionantes políticos, econômicos e sociais que cercam o fenômeno estudado.

Tal metodologia consistiu em um estudo exploratório, bibliográfico e de análise documental acerca da previdência social, inserida no processo de reformas, entendendo que o desenho dessa política, a partir da década de 1990 até o momento presente, apresenta aspectos singulares que necessitam de análises profundas, abarcando referências teóricas imprescindíveis para apreensão do contexto estudado.

Resultados

Esta temática insere-se no debate da formação e exercício profissional do assistente social, posto que possibilita a discussão/desvelamento acerca do fenômeno da perda das conquistas trabalhistas, com a expansão dos mercados em detrimento da esfera pública, através do processo de desmonte da previdência social.

Apesar de ser evidenciada como pauta dos debates do Serviço Social, a exemplo dos congressos e encontros de pesquisadores; em que pese a importância da temática referenciada, observa-se que a mesma ainda constituiu-se objeto de estudo com uma gama de elementos a serem explorados. O esforço empreendido neste estudo objetiva contribuir para o debate e o interesse por este tema, uma vez que se revela uma linha fértil de estudo no interior do Serviço Social.

Discussão

Ao discorrermos acerca da temática da Previdência Social no Brasil, faz-se necessário realizar uma análise sócio-histórica de sua gênese e desenvolvimento, para que possamos compreender seus avanços e tendências no âmbito das Políticas Sociais. Iniciaremos abordando as primeiras experiências de seguro social que deram subsídios ao sistema de previdência social vigente e seus desdobramentos no desenvolvimento histórico-social do país.

O marco do seguro social obrigatório e sua abrangência parte do período histórico de consolidação da Revolução Industrial alemã e do processo de lutas operárias. Tal processo ocorre, especialmente, da preocupação dos dirigentes das nações com a condução de suas administrações e não especificamente com os interesses dos trabalhadores. Desta forma, verifica-se o seu surgimento na Alemanha, partindo do Chanceler Otto Von Bismarck a responsabilidade pelo nascimento da Previdência Social, com a edição da Lei de seguros sociais, em 1883. Não que antes não tenha havido qualquer outra norma de natureza previdenciária, outras normas precederam àquela instituída por Bismarck, como a chamada Lei das minas, de 1842, na Inglaterra, o seguro-enfermidade, em 1888, na Áustria, dentre outras, na França, Hungria e Países Escandinavos, ainda que nenhuma delas tenha tido o alcance e amplitude da lei de seguros sociais alemã.

O sucesso do plano de seguro social de Bismarck fez com que essa tendência se espalhasse pelos demais países da Europa, protegendo principalmente os trabalhadores, sem que se descuidasse da proteção fornecida pelos mecanismos de assistência social aos demais indivíduos. O seguro social, por sua vez, impunha a vinculação obrigatória, com a compulsória filiação de um grupo de trabalhadores ou certa camada da população, verificando-se maior abrangência na proteção aos trabalhadores expostos aos enormes riscos decorrentes da recente realidade enfrentada pela revolução industrial.

Dentro dessa lógica, a noção de seguro social foi ancorada no bojo de um duplo movimento, tenso e contraditório, o qual advém das lutas dos trabalhadores e da estrutura econômica vigente. Sobre a relevância da temática em questão, é importante mencionar as análises de Mota (2008):

“A complexidade das relações sociais, presentes na constituição e intervenção do Estado, indica que o encaminhamento da ação estatal tanto depende das lutas dos trabalhadores, quanto dos modos de absorção de suas reivindicações pelo capital. É no interior desse movimento, dialético e contraditório, que se dá a estruturação dos sistemas de seguridade social nas sociedades capitalistas ocidentais (MOTA, 2008, p.122).

Ao analisarmos o supracitado contexto, percebemos que a intervenção estatal através do seguro social está atrelada ao capital, pelo fato do mesmo ser coagido a incorporar algumas exigências da classe trabalhadora, mesmo sendo opostas aos seus interesses. Mas, ao realizá-las procura integrar tais exigências à sua dinâmica, transformando o atendimento delas em respostas políticas que, contraditoriamente, também atendem as suas necessidades.

Os seguros sociais obrigatórios desenvolveram-se e espalharam-se por todos os continentes. O desenvolvimento e progressivo aperfeiçoamento dos sistemas de seguros sociais obrigatórios cresceram tão rapidamente, que logo exigiram uma nova roupagem. Nesses termos, podemos destacar a importância do *Social Security Act*, de 14 de agosto de 1935 no governo Roosevelt, onde se empregou pela primeira vez a expressão *seguridade social*. A promulgação da referida lei norte-americana teve como finalidade suavizar os sérios problemas sociais trazidos pela crise de 1929.

Na Inglaterra tais preceitos foram incorporados a partir dos planos Beveridge, influenciados pelas idéias de Roosevelt de buscar a erradicação das necessidades de toda a população e, também, pelo economista John Maynard Keynes na defesa da recuperação do fluxo econômico, e das taxas de lucro. Os dois planos partiram do pressuposto de que se devia assegurar a eficaz proteção ao povo, não se limitando sua abrangência apenas aos trabalhadores.

Desta forma, nos países desenvolvidos, os sistemas públicos de seguridade transformam-se na principal forma de intervenção social do Estado, chegando mesmo a consolidar uma determinada forma de organização conceituada como *Estado de bem-estar social* (GOUGH *apud* MOTA, 2008, p.128).

No Brasil o contexto da seguridade social foi delineado pelo desenvolvimento econômico. A expansão do café, o pilar da economia no período, contribuiu decisivamente para a expansão da malha ferroviária que escoaria a produção, crescendo em volume e organização a classe dos ferroviários. Desta forma, emergiu a necessidade de medidas “previdenciárias” e assistencialistas do Estado brasileiro.

No ano de 1923, com um parque industrial considerável no sudeste do país além de uma vasta população de imigrantes muitos dos quais politizados, fortes convulsões sociais ocorreram e levaram o governo a dar mais atenção à questão operária. Surgiu, então, a Lei Eloy Chaves, que determina a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAPs) para algumas categorias estratégicas de trabalhadores, a exemplo dos ferroviários e marítimos, dentre outros.

Na análise de Beringh e Boschethi (2006), neste período os direitos trabalhistas e previdenciários foram reconhecidos pela categorias de trabalhadores inseridos diretamente nesse processo de produção e circulação de mercadorias. Todavia, esta lei é considerada o ponto de partida para a criação de uma previdência nacional propriamente dita, uma vez que nos anos subseqüentes estas caixas de aposentadoria seriam estendidas à outras categorias, tais como: portuários, telegráficos, servidores públicos, mineradores etc.

Sucessivamente ao surgimento e expansão do número de CAPs, foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), possuindo caráter diferenciado em seus planos de benefícios e serviços, envolvendo aposentadorias, pensões, auxílio-funeral e auxílio-doença. Inicialmente, foram beneficiadas as categorias ligadas à infra-estrutura de serviços públicos e continuamente foram incluídos outros setores.

Posterior a este período, em 1960, se promulga a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), cujo principal objetivo era a unificação dos benefícios e serviços prestados pelos diversos IAPs. Como resultado dessa unificação, em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), com base na unificação e uniformização dos planos de benefícios. Sua administração se deu pela tecnocracia estatal, sem a representação dos trabalhadores, empresários e governos, a unificação e a uniformização viabilizaram-se pela instituição de um plano único de benefícios de aposentadorias, pensões e auxílios para trabalhadores em todo o país.

Fruto da expansão das políticas sociais neste contexto, o sistema previdenciário brasileiro ampliou o alcance do atendimento aos

trabalhadores da área rural. Em 1971, foi regulamentada a previdência social rural, por meio da regulamentação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL). Em 1972, incluiu os trabalhadores domésticos e os autônomos, depois os idosos e portadores de deficiência, criando, ainda, o salário maternidade.

A década de 1980 constitui um latente período de desenvolvimento dos preceitos sociais do país. Em que pese o declínio econômico deflagrado na chamada “década perdida” no país, a conjuntura social passa por um intenso movimento de abertura democrática, frente às reivindicações e lutas de diversos segmentos sociais. Fruto desse processo de redemocratização da sociedade brasileira, a Constituição Federal de 1988 permitiu inúmeros avanços em diversas dimensões da vida social, econômica e política do país.

Nessa perspectiva, entre as conquistas advindas com a Constituição Federal de 1988, a previdência social é inserida em um novo contexto, tornando-se parte integrante da inaugurada Seguridade Social, juntamente com as políticas de saúde e assistência social, conjunto, que visou articular tais políticas com o intuito de fortalecê-las.

No entanto, os preceitos expressos na CF/88 no que concerne os princípios da universalização dos direitos e da equidade social os quais regem a seguridade social, têm se dado de maneira fragmentada em sua execução. A efetivação desses conceitos constitucionais tornou-se um desafio, uma vez que o Brasil adentrava em um período de expansão e reconhecimento das políticas sociais quando foi interrompido pelo ajuste neoliberal. De acordo com Fernandes (1987), o país possui em sua estrutura um projeto antinacional, antidemocrático e antipopular, liderado pela classe dominante.

Seguindo este entendimento, percebe-se que o Brasil na tentativa tardia de montagem de um Estado de *bem-estar social* foi atropelado pelo projeto neoliberal, que limitou as possibilidades preventivas e redistributivas das políticas sociais. O que imbricou na tensão entre as conquistas constitucionais asseguradas pelo forte movimento social da redemocratização e a reforma neoliberal.

A Previdência Social considerada pela proposta neoliberal como um grave problema nacional exigia uma reforma como condição para o ajuste fiscal e a estabilização da economia.

Os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foram marcados pelo tema da reforma do Estado. A Emenda Constitucional (EC) 20, de 1998, propôs modificações na Constituição no que se refere aos direitos previdenciários dos trabalhadores. No que tange ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a

principal mudança desta emenda foi a “desconstitucionalização” da fórmula de reajuste das aposentadorias. Até então, este critério se encontrava na Constituição e implicava calcular a aposentadoria pela média dos últimos 36 meses de contribuição.

No que tange o governo Lula em matéria de Seguridade Social, o projeto de contra-reforma da previdência social dos funcionários públicos foi a maior surpresa para o grande público. Foi apresentada ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional 40 (PEC 40) no de 2003.

Uma das razões mais relevantes do empenho do governo Lula na aprovação da reforma da previdência é a realização de *superávits* primários expressivos, a serviço do capital financeiro. Nos últimos anos, por força de acordo estabelecido com o FMI, o Brasil tem feito um esforço para gerar um excedente (receita menos despesa, desconsiderando os juros), cuja finalidade é garantir o fluxo de pagamento da dívida externa.

A necessidade da reforma previdenciária é justificada, basicamente por haver a existência de um *déficit* no orçamento da seguridade social e, especificamente, no sistema previdenciário do país.

Contrariando tal proposição, estudos acerca do deflagrado *déficit* da previdência apontam que a crise financeira existente é provocada, na verdade, 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 dos recursos da seguridade para pagamento da dívida e manutenção do *superávit* primário (FRAGA, 2000; ANFIP, 2008).

Pesquisas elaboradas pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência (Anfip) revelam que a receita da Seguridade Social em 2008 foi de R\$ 364,9 bilhões e a despesa foi de R\$ 312,6 bilhões, o que nos remete a um saldo de R\$ 52,3 bilhões superior ao saldo de 2007, que também foi positivo. Segundo os Auditores Fiscais da Previdência Social, estes saldos positivos são alocados pelo Tesouro Nacional para uma série de outros fins, fora da Seguridade Social, dentre os quais o pagamento de encargos da dívida pública.

O trabalho da Anfip detalha a arrecadação e a despesa de cada fonte de custeio da Seguridade, onde se destaca a retenção de recurso pelo Tesouro Nacional, a exemplo da Desvinculação de Receitas da União (DRU). como determinante do ajuste fiscal, estratégias esta de desvinculação de recursos, mecanismo que permite ao Governo Federal utilizar como quiser 20% de toda receita federal. Configurando-se

medidas legais de subtração de recursos do orçamento da seguridade social e do orçamento fiscal, para composição do *superávit* primário, tal medida de cunho fiscal foi criada no âmbito do Plano Real, para formar um montante de recursos para pagamento da dívida pública.

Números referentes a DRU no período que compreende os anos de 2005 a 2008 revelam que foi subtraído do orçamento da seguridade social R\$ 144,9 bilhões para composição de *superávit* fiscal. Dado que apresenta progressivo crescimento anual entre os períodos analisados. Demonstrado através da tabela 1 entre a relação receita/despesa do montante da seguridade social antes e depois da DRU.

Tabela 01: Resultado da Seguridade Social após a perda de receita provocada pela DRU – 2005 a 2008 (Em R\$ bilhões de reais - correntes)

Ano	Receita da seguridade social antes da DRU	Receita total da seguridade social depois da DRU	DRU
2005	278,1	245,9	32,1
2006	303,0	271,2	33,9
2007	347,2	308,4	38,8
2008	364,9	325,8	39,0
TOTAL	1,293.	1,151	143,9

Fonte: Relatórios da Seguridade Social da ANFIP (2005, 2006, 2007 e 2008).

A DRU foi prorrogada até 2011 e se constitui um dos grandes vilões do orçamento público, principalmente, do orçamento da Seguridade Social, e não o gasto previdenciário, tão desqualificado na mídia falada e escrita (BEHRING, 2008). Conforme assinalado, as características das políticas sociais brasileira são submetidas à lógica do grande capital de forma submissa, priorizando as questões de ordem financeira, em detrimento dos direitos sociais.

Ancorados pelo ideário neoliberal da mercantilização e do suposto *déficit* previdenciário, os planos previdenciários de acumulação financeira e os planos de capitalização ganharam impulso extraordinário. A partir da década de 90 a previdência privada experimenta rápido desenvolvimento agregado ao um forte discurso de desenvolvimento econômico e ideológico da perspectiva de segurança para o futuro dos participantes, os quais acreditam que a

previdência complementar constitui-se uma importante vantagem adicional.

De acordo com o último relatório de atividades da Secretaria de Previdência Complementar (SPC), de dezembro de 2008, existiam 372 fundos de pensão, 1.037 planos previdenciários, 2.491 patrocinadores, 6,78 milhões de participantes, assistidos e dependentes, administrando R\$ 442 bilhões de ativos totais, distribuídos em planos de benefícios. (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2008).

A importância destes capitais na dinâmica do capitalismo nos dias que correm é de primeira ordem. Os “ativos” dos fundos de pensão em relação ao PIB revelam grandeza na economia dos países que estes capitais estão inseridos. No Brasil, os fundos de pensão dos “ativos” distribuídos entre o total de entidades totalizam 16,5% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2009.

Desta forma, a dinâmica de expansão da previdência privada constitui-se um mecanismo de sedução para os organismos econômicos financeiros, uma vez que a obtenção de lucro é elemento chave no processo de ajuste fiscal, advindas das transformações do capitalismo contemporâneo.

De acordo com o exposto, compreendemos que a previdência privada não resultou de demandas da classe do trabalho e muito menos das frações da classe trabalhadora brasileira organizada em sindicatos; ao contrário, o que se registrou na história da construção do diferentes Fundos de Pensão de estatais e de empresas do grande capital foi um esforço da burguesia, de convencimento, para que os trabalhadores realizassem suas adesões aos fundos de pensão e passassem a participar destes mecanismos previdenciários.

Na acepção de Granemann (2007) através da previdência privada, a força de trabalho com melhores contratos e ocupantes dos melhores postos de trabalho é convertida em “acionistas das finanças” dos fundos de pensão, dos fundos de investimento, das poupanças e dos seguros previdenciários. Em contrapartida, a massa excedente da força de trabalho, que jamais encontra postos de trabalho ou, quando os encontra, são aqueles que oferecem os mais precários vínculos de trabalho, estes são considerados os “acionistas da miséria”, o que faz desses trabalhadores sujeitos de segunda classe em todas as esferas da vida.

De forma sumariada, a tendência é que a classe trabalhadora é a nova força que alimenta o capital financeiro e, por conseguinte, o mesmo agrava as condições de vida de milhões de trabalhadores em todo o mundo, “dado que os investimentos de curto prazo no mercado

financeiro vêm ocorrendo em detrimento dos investimentos produtivos” (MOTA, 2008, p.150).

Os argumentos da redução dos gastos do Estado, da justiça entre a remuneração de ativos e inativos e da liberdade individual do trabalhador para obter uma melhor aposentadoria são estratégias criadas para o enfrentamento da crise econômica para a inserção do Brasil na dinâmica da mundialização financeira.

O grande capital direciona para o contexto previdenciário, um projeto ideológico social: a transformação de trabalhadores em parceiros indiferenciados, camuflando-os de grandes provedores do capitalismo financeiro e proprietários de grandes negócios.

Estas iniciativas revelam determinações maiores no que diz respeito à classe trabalhadora. Como destaca Mota (2007), baseada em Cano, em palestra no colóquio promovido pela USP, “está sendo produzido um novo sistema perverso de regressão na distribuição de renda nesse país. Uma figura fantasmagórica, *Hobim Hood* às avessas, travestido, que não rouba dos ricos para dar aos pobres, que não tira da classe média para dar aos pobres, mas que vai tirar da classe média para dar ao sistema financeiro” (MOTA, 2007, p. 148/149).

É dentro desse contexto determinado pelas ações dos organismos internacionais econômicos, os quais possuem como marca reduzir a ação do Estado para o trabalho e ampliar o horizonte de atuação do capital. Estas tendências estão pautadas nas relações de produção e reprodução social, e evidenciam as perdas de direitos da classe trabalhadora.

Conclusão

O saldo desta primeira reflexão nos revela que a formação dos sistemas de proteção social está estritamente ligada ao processo de construção da sociedade salarial. Embora o movimento dos trabalhadores tenha obrigado o Estado a se responsabilizar, em última instância, pelos riscos sociais, a construção dos sistemas de proteção social foi fundamental para o próprio capital.

Através do presente estudo, podemos perceber que a ampliação da previdência privada tende a dificultar cada vez mais a garantia e o acesso aos direitos previdenciários. O estímulo à inserção dos indivíduos nas entidades de previdência privada, defendida pelos organismos internacionais, se contradiz com a realidade brasileira, já que a maioria dos trabalhadores (inseridos ou não no mercado de trabalho) não tem condições financeiras de associar-se à previdência privada.

A mercantilização dos serviços sociais e a monetarização da proteção social operada pelo Estado revela a redução do valor da força de trabalho, assim como o aprofundamento da taxa de exploração da classe trabalhadora

Nesses termos, nosso estudo revela que a liberalização e a mercantilização dos serviços previdenciários distancia esta política do seu caráter de proteção social, contradizendo o ideário de democratização dos direitos e favorecendo a acumulação e a concentração do capital financeiro. Esta situação ressalta a importância da luta pela garantia de uma previdência pública que possa ampliar o acesso dos cidadãos.

O entendimento acerca deste fenômeno perpassa a relação entre a política social e a política macroeconômica e os seus desdobramentos. Numa conjuntura socioeconômica e política dominada pela hegemonia neoliberal. Na qual as medidas de ajuste fiscal minam as políticas sociais.

Referências

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social em 2008**. Brasília: ANFIP, 2008. Disponível em: <www.anfip.org.br>. Acesso em 30 jul 2010.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa** no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. 3 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

GRANEMANN, S.. **Políticas Sociais e Financeirização dos Direitos do Trabalho**. **Revista Em Pauta**, nº 20, Rio de Janeiro: UERJ, 2007.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br>. Acesso em 09 jul de 2010.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, A. E. Serviço Social e Seguridade Social: uma agenda recorrente e desafiante. **Revista Em Pauta**, nº 20, Rio de Janeiro:UERJ, 2007.