



Eixo: Política social e Serviço Social.
Sub-eixo: Seguridade social no Brasil.

CONSIDERAÇÕES SOBRE SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

ARIANA CELIS ALCANTARA¹
JOSE LUIZ ALCANTARA FILHO²

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo analisar as investidas das políticas neoliberais na seguridade social e, especificamente, na previdência social.

Palavras-chave: seguridade social; previdência social; neoliberalismo.

Abstract: This study aims to analyze the neoliberal policies in social security and, specifically, in social security.

Keywords: social security; social security; neoliberalism.

1 INTRODUÇÃO

Com a crise dos anos 1970 o Estado de bem-estar social (EBS) e o sistema econômico keynesiano, que ascenderam, sobretudo, no pós-guerra, passaram a ser questionados. O modelo keynesiano tem como fundamento central equilibrar as finanças por meio das chamadas políticas macroeconômicas anticíclicas que visam manter o nível do desemprego baixo, bem como garantir crescimento da economia.

O EBS também tem como pressuposto a necessidade de atuação do Estado na economia, porém possui uma base interventora mais ampla no conjunto das políticas sociais, vislumbrando ampla cobertura de certos serviços públicos como: educação, saúde, previdência, assistência social às pessoas em situações de risco, garantia de habitação, etc.

O EBS passou a generalizar-se após a Segunda Guerra Mundial em alguns países da Europa Ocidental, diante do enfraquecimento das bases materiais e subjetivas de sustentação dos argumentos liberais. O crescimento do

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

² Professor com formação outras áreas. Universidade Federal Fluminense.

movimento operário e a concentração e monopolização do capital foram pontos que colaboraram para esse declínio do liberalismo (BEHRING, 2008).

Alguns países instituíram o EBS com formas diferentes de implantação de políticas sociais e de seguridade social: alguns seguiram o modelo bismarckiano, outros o beveridgiano.

O modelo bismarckiano surgiu em 1883 na Alemanha, no governo de Otto Von Bismark, como resposta às greves e reivindicações dos trabalhadores. Baseia-se na lógica de seguro privado, segundo a qual possuem direito aos benefícios os trabalhadores segurados que contribuem com o seguro. Os benefícios são organizados em Caixas, geralmente administradas pelo Estado com a participação de empregadores e trabalhadores.

Em 1942 o modelo bismarckiano, vigente até então, passou a ser criticado por um novo Plano formulado na Inglaterra e intitulado “Plano Beveridge”. Esse Plano marcou o surgimento do Welfare State. O modelo beveridgiano incorpora um conceito ampliado de seguridade social segundo o qual os direitos são universais, independentemente de contribuição, e tem-se a garantia de mínimos sociais a todos que necessitarem. O financiamento vem de impostos e a gestão é estatal.

Para Boschetti (2009), a seguridade social pode garantir mais (ou menos) acesso a direitos quanto mais se desvencilhar da lógica do seguro e quanto mais assumir a lógica social. A lógica do seguro é viável quando se tem uma situação de pleno emprego, todavia é sabido que nem os países nórdicos e nem os países da Europa Central foram capazes de garantir o pleno emprego. Assim, a lógica de seguro limita a lógica social e restringe a universalização da seguridade social.

A partir do momento em que os sistemas de seguridade social foram introduzindo a lógica social de direitos não contributivos, passou-se a incluir a lógica da assistência, o que, apesar da tensão existente entre assistência social e trabalho, não deve ser compreendida como incompatível ou excludente (BOSCHETTI, 2009).

Os trabalhadores que recebem rendimentos abaixo de um determinado teto têm direito de receber, mensalmente, benefícios de

seguridade social (mesmo aqueles que não contribuíram diretamente), destinados a reduzir o seu gasto com moradia, saúde, educação. O trabalhador desempregado, ou mesmo aquele que tem emprego e salário, mas precisa pagar aluguel, recebe da seguridade social, como direito à assistência social, uma prestação mensal na forma auxílio moradia, calculado em função de seu salário, do valor do aluguel e da composição familiar. Nesse caso, a seguridade social possui uma lógica social não securitária que torna seus benefícios compatíveis com o trabalho/emprego. Trata-se de um direito complementar que contribui para a redução da desigualdade social, não sendo incompatível com o trabalho, e que não deve substituir o trabalho (BOSCHETTI, 2009, p. 329).

Até a década de 1970 os benefícios da assistência social configuravam-se como complementação de renda. A crise vivenciada pelo capitalismo na época forçou-o a instituir benefícios desprovidos de exigência de contribuição prévia, principalmente na modalidade de programa de transferência de renda. Na atualidade, esses programas têm se configurado como “substitutos” da renda, mas sem conseguir resolver o problema do acesso ao trabalho, o que tenciona ainda mais a relação entre assistência social e trabalho.

Embora as políticas de seguridade social não sejam capazes de extinguir o sistema capitalista ou mesmo modificar sua estrutura, têm possibilidade de reduzir as mazelas das expressões da questão social. Pode, ainda, ser um elemento intrínseco de um sistema maior de proteção social, complementar aos direitos do trabalho, podendo contribuir para transferir renda do capital para o trabalho. Todavia temos presenciado diversos ataques às políticas de seguridade social, nesse sentido é importante analisar as investidas neoliberais sob tal política nos últimos tempos no Brasil, sendo este o objetivo proposto para o presente trabalho.

2 SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: ENTRE O SEGURO E A LÓGICA SOCIAL

No Brasil, não se vivenciou um Estado de bem-estar e, no que tange à seguridade social (que já nasceu fadada aos ataques), ocorre um sistema híbrido, pois a previdência social segue o modelo bismarckiano, com direitos derivados e dependentes do trabalho, enquanto a saúde e a assistência social seguem o modelo beveridgiano, com direitos de caráter universal na saúde e direitos seletivos na assistência (BOSCHETTI, 2009).

A seguridade social, na definição constitucional brasileira, é um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade voltadas a assegurar os direitos relativos à saúde, a previdência e à assistência social, incluindo também a proteção ao trabalhador desempregado, via seguro-desemprego. Pela lei, o financiamento da seguridade social compreende, além das contribuições previdenciárias, também recursos orçamentários destinados a este fim e organizados em um único orçamento (BOSCHETTI; SALVADOR, 2009, p. 52).

O tripé da seguridade social brasileira se legitima a partir da Constituição Federal de 1988, artigo 194, com os seguintes princípios: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração (BRASIL, 1988).

Contudo, com a ofensiva neoliberal, esses princípios vêm sendo deturpados e os direitos sociais condicionados à política econômica, ficando submetidos ao ajuste fiscal. A previdência tem excluído aqueles que não têm acesso formal ao mercado de trabalho e a assistência exclui aqueles que podem trabalhar, agindo mais na proposta de desigualdade do que na redução.

Para Boschetti (2009), os princípios constitucionais estão sendo diluídos gradualmente em sucessivas contrarreformas ou medidas tidas como técnicas, mas que possuem, na realidade, a intenção política de desestruturação da seguridade social. Os caminhos desse desmonte seguem tendências diversas, tais como: a desconfiguração dos direitos previstos constitucionalmente (contrarreformas, desvinculação de benefícios previdenciários, focalização e pulverização da assistência social, sucateamento do Sistema Único de Saúde – SUS); outro caminho é a fragilização dos espaços de participação e controle democrático na Constituição, como Conselhos e Conferências; e uma das tendências mais destrutivas como forma de desmonte é via orçamento, isto é, as fontes não têm sido diversificadas, tem-se a desvinculação de receitas para pagamento da dívida pública e quem tem sustentado, majoritariamente, o orçamento da seguridade são os trabalhadores via desconto em folha de pagamento, pois as contribuições sociais baseadas no lucro e faturamento das

empresas acabam sendo transferidas para as mercadorias, onerando os consumidores.

Além desses desmontes, a autora indica que o investimento da assistência social vem crescendo em detrimento da saúde, reforçando a lógica assistencialista sob a universalidade. Têm-se, ainda, recursos usurpados da seguridade e canalizados para a esfera financeira e para a geração de superávit primário com Desvinculação das Receitas da União (DRU).

A DRU é um mecanismo que permite ao governo usar, da forma que considerar adequado, parte da arrecadação que seria, constitucionalmente, destinada à Seguridade Social. A Constituição Federal (CF/88), artigo 195, estipulou que a Seguridade Social deve ser financiada pelo orçamento da União, Estado e Municípios e por contribuições sociais. Essas contribuições não são passíveis de partilha entre União, Estado e Município, já os impostos, que fazem parte do orçamento fiscal, devem ser compartilhados entre os entes federados. Caso aumentasse os impostos, haveria partilha entre os entes federados, o que não ocorreria com as contribuições. A partir dessa lógica começa a surgir um mecanismo para retirar parte do orçamento da seguridade sem precisar “dividir” com os entes federados e financiar a dívida pública.

Para “burlar” a constituinte o Estado criou, em 1994, o Fundo Social de Emergência, que permitiria a retirada de 20% dos recursos da seguridade social para utilizar do modo que bem entender, com o argumento de estabilizar a economia após o Plano Real. A partir de 2000 esse sistema passou a ser chamado de DRU.

A DRU deveria ser provisória, mas acabou se renovando por diversas vezes, (de quatro em quatro anos), retirando o percentual de 20% da Seguridade Social e em projeto enviado por Dilma Rousseff (PEC 87/2015), o percentual a ser usurpado aumentou de 20% para 30% e o tempo de vigência passou de quatro anos para oito anos. O projeto foi aprovado no governo Temer e passou a ser a EC 93 de 2016.

Segundo Salvador (2016), por meio da DRU ocorre uma perversa “alquimia” que transforma os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, por consequência, os utiliza para pagar juros da dívida.

A DRU é um movimento que segue na linha de acabar com as vinculações constitucionais e é mais uma prova de que a seguridade social não é deficitária. O mito da falência das políticas sociais e do déficit da previdência vem sendo propagado de forma voraz pela grande mídia. O cálculo do governo contabiliza, de forma errônea, as receitas e despesas da previdência isoladas das políticas de saúde e de assistência social, desassociando a seguridade social. Nesse modo de cálculo o governo retira da arrecadação a DRU e contabiliza despesas do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e do regime previdenciário dos militares, computando, portanto, na conta do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), receitas e despesas desses dois últimos regimes previdenciários, que lhe são estranhos (ANFIP, 2017).

Agregado a DRU tem-se a baixa participação do orçamento fiscal, com repasses de receitas do Tesouro Nacional cada vez menores e com valores deixados de arrecadar em consequência de renúncias contributivas e fiscais.

Sobre a base material configurada pelo cenário econômico de recessão, com a reestruturação produtiva flexível, ascenderam anseios de ordem conservadora no âmbito da seguridade social, tendo sua base doutrinária e política no Consenso de Washington.

A reunião ocorrida em 1989 e composta por líderes políticos e autoridades de diversos países da América Latina, bem como por representantes dos principais organismos de poder internacional e dos EUA, ficou conhecida como Consenso de Washington e marcou a incorporação das políticas ditas neoliberais na agenda das principais agências financeiras internacionais (FMI, BM, BIRD, etc.), bem como na grande maioria dos países, como resposta à crise e às mudanças nas correlações de forças político-ideológicas.

Dentre as principais políticas e reformas traçadas nesse “consenso”, que se converteu em diretriz política das principais agências multilaterais, estão: disciplina fiscal; redução dos gastos públicos; reforma tributária; juros de mercado; câmbios flexíveis; abertura comercial; investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições; privatização das estatais; desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas); e direito à propriedade intelectual.

Em suma, o Consenso de Washington foi um golpe certo em prol da ofensiva do capital para redução dos gastos sociais do Estado, a fim de canalizar o máximo possível do fundo público aos setores empresariais.

Segundo Fiori (1994), cada uma dessas organizações se concentrou em um tipo de reestruturação econômica definida no Consenso de Washington e, na medida em que os países recorriam à ajuda delas, as organizações o faziam mediante “condicionalidades econômicas” ou, mais precisamente, imposições imperialistas alinhadas com a agenda dita “neoliberal” pautada no Consenso de Washington.

Segundo Behring (2008), com o elevado nível de composição orgânica do capital e taxas de lucro aquém das expectativas, as contradições capitalistas foram levadas a tal ponto que se impôs a necessidade material da chamada “refuncionalização do Estado” em conformidade com os padrões definidos no Consenso de Washington. Até mesmo serviços públicos essenciais e políticas sociais que tinham sistemas de proteção sociais ditos redistributivos e universais tornaram-se alvo do capital mediante um processo progressivo de mercantilização das políticas sociais e de canalização do máximo possível do fundo público para grupos empresariais (ou capital) como forma de arrefecer a crise econômica ou, mais especificamente, a “Lei geral de queda tendencial nas taxas de lucro”.

As transformações na esfera produtiva se combinaram às políticas de ajustes fiscais, corte de gastos sociais e pressão por desregulamentação de direitos. Analisaremos a seguir como a previdência foi moldada nesse contexto.

3 REFORMAR PARA DESMONTAR A PREVIDÊNCIA SOCIAL

A criação das primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) em 1923, por meio da promulgação da Lei Eloy Chaves, refere-se ao reconhecimento oficial e, por conseguinte, ao ponto de partida para a estruturação da Previdência Social no Brasil. Desde então, sua concepção e financiamento sofreram expressivas mudanças, particularmente a partir da Constituição Federal de 1988, que instituiu a Seguridade Social (SILVA, 2012).

No governo de Vargas as CAPs foram transformadas em Institutos de

Aposentadoria e Pensão (IAPs), organizados por categoria profissional, e o Estado passou a administrá-los e usar seu saldo financeiro. Tratava-se de um saldo considerável, pois, com a industrialização crescente nas décadas de 1930 e 1940 e com o número inexpressivo de trabalhadores que atingiam as condições legais para se aposentar, o montante arrecadado era maior que os gastos previdenciários.

Os IAPs foram obrigados a subscrever ações preferenciais da Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia Hidroelétrica do São Francisco, Companhia Nacional de Álcalis, Fábrica Nacional de Motores, todas elas empresas estatais. Para completar, o decreto de criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (Decreto Lei nº 1.628/52) em seu artigo 7º, determinava que as instituições previdenciárias concedessem empréstimos em montantes fixados pelo Ministério da Fazenda (BATICH, 2010, p. 247).

Na ditadura militar, após várias tentativas de unificar os IAPs, foi criado o Instituto Nacional de Previdência (INPS), que abrangia todos os trabalhadores do mercado formal do setor privado da economia, e a saúde foi incluída nos cuidados. A apropriação do saldo financeiro por parte do governo continuou e, de acordo com Batich (2010, p. 247), “como aconteceu com os recursos utilizados na época dos IAPs, o governo não só não pagou os juros devidos como não devolveu os recursos empregados para a realização de obras”. No decorrer dos anos, novos benefícios foram agregados ao INPS e ocorreu também o aumento da cobertura.

Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, a previdência social, a saúde e a assistência social passaram a constituir a Seguridade Social. A Constituição Federal ampliou a cobertura do sistema previdenciário e flexibilizou o acesso aos benefícios para os trabalhadores rurais, reconheceu a Assistência Social como política pública não contributiva que opera tanto serviços como benefícios monetários e consolidou a universalização do atendimento à saúde por meio da criação do Sistema Único de Saúde (SUS) (DELGADO; JACCOUD; NOGUEIRA, 2016).

Quando a Constituição foi promulgada era assegurada aos aposentados e pensionistas a integralidade e paridade com os servidores públicos em atividade. As regras eram bastante objetivas: levavam em consideração basicamente o tempo de serviço ou a idade dos servidores públicos, além da

aposentadoria especial dos professores e profissionais de saúde, a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte. Mas, desde sua constituição a previdência vem sofrendo sucessivos ataques para que saia da lógica de seguridade social e passe para a lógica de um seguro, direcionando para a lógica da acumulação (ANDES, 2013).

Assim que eleito, em 1990, Fernando Collor deu início às contrarreformas exigidas pelos organismos financeiros internacionais (Consenso de Washington), implantando as políticas neoliberais no país. Uma das primeiras medidas no sentido de desmontar a seguridade foi retirar a participação do Estado no financiamento da seguridade social, ficando responsável apenas pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras, decorrentes do benefício de prestação continuada. No mesmo decreto Collor autorizou o uso de recursos da seguridade social para pagamento de encargos previdenciários da União, isto é, pagamentos de servidores públicos que não fazem parte da seguridade social, mas fazem parte de outro regime, o RPPS (BATICH, 2010).

Podemos notar que no histórico da previdência social sempre houve apropriação indébita de seus recursos para fins alheios à seguridade social e que somente na CF/88 foi determinado que os recursos da seguridade fossem para uso exclusivo desta.

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC) deu início às Emendas Constitucionais que alteraram negativamente a previdência social, seguido por Lula e, atualmente, a tentativa de Temer. Nas EC 20/1998, EC 41/2003, EC 47/2005, EC 70/2012 e EC 88/2015 os requisitos para a aposentadoria e seus benefícios foram alterados, com perdas de direitos e prejuízos financeiros para os trabalhadores dos três regimes.

Seguem as principais mudanças provocadas pelas emendas, de acordo com Queiroz (2016):

EC 20/1998 – Governo FHC:

Para todos os regimes: a instituição de critérios financeiros e atuariais nos regimes previdenciários; a substituição do tempo de serviço por tempo de contribuição; o fim da aposentadoria especial do professor universitário e a extinção da aposentadoria proporcional. Para os servidores públicos: a adoção

de idade mínima, sendo de 55 para mulheres e 60 para homens na regra permanente, com redução de sete anos na regra de transição; a exigência de dez anos no serviço público e cinco no cargo; a previsão de adoção, por lei complementar, da previdência complementar para os servidores públicos.

EC 41/2003 – Governo Lula:

Ampliação de 10 para 20 anos do tempo de permanência no serviço público para aposentadoria integral do servidor que ingressou no serviço público até 31/12/2003; o fim das regras de transição da EC 20, a instituição do redutor de pensão, o fim da paridade para novos servidores, o fim da integralidade para novos servidores, com cálculo pela média, a instituição da cobrança de contribuição de aposentados e pensionistas, incidente sobre a parcela acima do teto do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), a adoção de tetos e subtetos na administração pública e a previsão de adoção, por lei ordinária, da previdência complementar do servidor.

EC 47/2005 – Governo Lula:

Paridade e integralidade, desde que o servidor conte com mais de 25 anos de serviço público, com redução da idade mínima de 60 anos para homens e 55 para mulheres se a soma da idade com o tempo de serviço superar a fórmula $85/95$, sendo indispensável pelo menos 35 anos de contribuição, no caso do servidor homem, e 30, no caso da servidora mulher; isenção do dobro do teto do INSS na parcela do provento de aposentadoria ou pensão quando o beneficiário for portador de doença incapacitante.

EC 70/2012 – Governo Dilma:

Assegura a integralidade para a aposentadoria por invalidez, porém só abrange quem ingressou no serviço público até 31 de dezembro de 2003.

EC 88/2015 – Governo Dilma

Amplia de 70 para 75 anos a idade para efeito de aposentadoria compulsória.

Observa-se que os que mais tiveram seus direitos alijados foram os servidores públicos, aproximando o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) ao RGPS, com o suposto argumento de “isonomia”. Na tentativa de igualar os regimes, o RPPS teve perdas substanciais, nivelando para baixo os regimes. Ao invés de problematizar a “ampliação das garantias dos servidores

públicos para os trabalhadores da iniciativa privada, o que se busca é retirada dos direitos daqueles, mediante a comoção e o apoio destes últimos” (AMANCIO, 2013).

4 A FINANCEIRIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA

Segundo Batich (2010), tanto o governo como a mídia tentam imputar ao servidor público a culpa pelo mau funcionamento de alguns órgãos públicos e o taxam de “privilegiados”, não reconhecendo que as ineficiências são resultado de décadas de descaso e sucateamento.

Para a autora, as contrarreformas têm um triplo sentido que se complementa: *“introduzir a previdência complementar para os funcionários públicos, aproximar os dois sistemas entre si (regime geral e próprio), e reduzir o leque de valores garantidos enquanto aposentadoria e pensões”* (BATICH, 2010, p. 259).

Com relação aos regimes, atualmente vigoram três tipos: o Regime Geral, o Regime Próprio e o Regime Complementar, independentes entre si.

Os trabalhadores, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, são afiliados obrigatoriamente ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) à medida que estabelecem vínculos formais de trabalho. O RGPS tem suas políticas elaboradas pelo Ministério do Trabalho (antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social³) e executadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal.

O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é operado pela União, Estados e Distrito Federal e é aplicável aos servidores públicos. Os planos ofertados são de benefício definido, o regime financeiro é de repartição simples e faz parte do orçamento fiscal (ANDES, 2013).

O Regime de Previdência Complementar (RPC), instituído pela EC 20/98 é operado por entidades abertas ou fechadas de previdência complementar, podendo ser aberto (sistema financeiro, de maneira geral), ou fechado (fundos de pensão). Assim o RPC é uma modalidade de previdência privada, que se

³ Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016.

desdobra em vários seguimentos, conforme o esquema abaixo:

Previdência Privada:

EFPC – Entidades fechadas de previdência complementar

EAPC – Entidades abertas de previdência complementar:

- PGBL – Plano gerador de benefícios livres
- VGBL – Plano de Vida gerador de benefícios livres
- FAPI – Fundo de aposentadoria programada individual
- Plano tradicional de garantia mínima

Segundo Granemann (2012), a previdência complementar fechada é constituída por trabalhadores empregados em uma empresa, grupo fechado por uma categoria profissional, já a previdência complementar aberta é uma forma de mercadoria comercializada por bancos e instituições financeiras e depende do contrato estabelecido a partir da escolha individual do consumidor.

As sucessivas contrarreformas têm o intuito de desmontar o RGPS e o RPPS para que os trabalhadores façam adesão aos regimes complementares. Os RPC nada têm de seguro social, pois são entidades essencialmente financeiras.

Granemann (2012) demarca dois elementos centrais da importância da previdência complementar para a reprodução das relações sociais capitalistas:

O primeiro elemento a destacar diz respeito ao mecanismo de transformação da aposentadoria em capital fictício sob forma de investimentos em ações de capitais [...] O segundo elemento refere-se ao mecanismo de transformação da aposentadoria em capital fictício sob a forma de investimentos em títulos públicos (GRANEMANN, 2012, p. 258).

A EC 20/98 deu início ao processo de nivelamento por baixo dos regimes e introdução da previdência privada, pois autorizou os entes públicos a limitarem a cobertura do RPPS dos servidores públicos ao teto do RGPS com a condicionalidade de que sejam instituídos regimes complementares. Lula, então, em 2003, deu sequência à contrarreforma iniciada por FHC, através da EC 41/2003, que alterou a redação da Emenda 20/98, substituindo a exigência de Lei Complementar (maioria absoluta) para definir as normas gerais dos fundos de pensão por Lei Ordinária (maioria simples), e para determinar que os planos de benefícios dos fundos de pensão sejam somente na modalidade de contribuição definida (ANDES, 2013).

O PL 1992/2007 foi enviado ao Congresso ainda no governo Lula e foi aprovado no governo Dilma, transformando-se na Lei 12.618 de 30 de abril de 2012. A referida lei criou o RPC (Regime de Previdência Complementar) para os servidores públicos federais e passou a limitar as aposentadorias e pensões ao teto de benefícios do RGPS (Regime Geral de Previdência Social). Também foi autorizada a criação de três entidades fechadas de previdência complementar (fundos de pensão): Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg), com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário. A proposta inicial do governo previa a criação de apenas um fundo para todos os servidores federais, mas, por pressão do Judiciário, o governo concordou com a criação de três fundos, um para cada Poder.

O Decreto 7.808/2012 criou a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe) para gerir a previdência complementar dos servidores públicos do Poder Executivo.

Assim, quem ingressou no funcionalismo público a partir de dezembro de 2013 não terá direito à aposentadoria integral, já que a aposentadoria e os benefícios serão limitados ao teto do RGPS. Para que o valor se equipare ao salário, antes da aposentadoria é necessário aderir à Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP). O Estado se compromete somente com o teto do RGPS, e a FUNPRESP, supostamente, arcará com essa diferença.

Por que supostamente? A FUNPRESP atua no mercado com verba pública e com o dinheiro dos trabalhadores. O mercado, com sua flutuação e instabilidade, é que definirá os ganhos do servidor na aposentadoria, que dependerá dos rendimentos futuros do montante das contribuições de cada servidor, acrescido da contribuição patronal no mercado financeiro. Portanto, mesmo com o Estado contribuindo com uma parte da contribuição previdenciária do trabalhador, não há garantias de que haja acréscimo proporcional aos dispêndios nas aposentadorias e pensões.

As principais discrepâncias entre a FUNPRESP e o RPPS são o fim da paridade e da integralidade, a perda de vinculação com a carreira, a capitalização em detrimento da repartição simples, e o benefício definido x contribuições definidas.

Fatorelli (2013) aponta a contradição entre o conceito de segurança do sistema previdenciário com o investimento de “risco” do fundo de pensão privado e sem benefício definido: “Não há nem lógica semântica nisso, previdência está ligado à segurança... se eu quero ter segurança, como eu vou colocar meu dinheiro em papel de risco?”. De acordo com a autora, os fundos de pensão possuem autorização para investir nas bolsas de valores e em derivativos, papéis nada seguros e um dos principais mecanismos atuais de especulação no mercado financeiro, sendo que a contribuição será revista quando necessário.

A economista defende o retorno ao sistema solidário, sem relação dependente com mercados ou apostas de risco, defende também a anulação da reforma da previdência aprovada em 2003 por Lula, pois problematiza que tal reforma se deu em meio ao esquema de compra de votos de parlamentares, o chamado “mensalão”: “Esta reforma é nula, já provaram que foi comprada, é só reconhecer a nulidade. Temos que fazer uma campanha muito grande pelo reconhecimento [disso]”.

Em 2015, Dilma sancionou a Lei 13.183/2015 que inclui o servidor automaticamente no FUNPRESP, mas essa lei tem sido questionada judicialmente por diversos sindicatos, dada a imposição do regime. É preciso somar forças a esses sindicatos e não permitir que o interesse do mercado financeiro se sobreponha aos nossos direitos sociais.

Reforçou-se o caráter de financeirização da previdência complementar quando, a partir de 2001, as entidades abertas deixaram de ser compreendidas dentro do capítulo social da CF e foram remetidas à Ordem Econômica da CF, deixando de ser fiscalizadas pelo antigo Ministério da Previdência e Assistência Social e passando à esfera do Banco Central do Brasil (LEITE, 2010, p. 215).

Também foi imputada uma derrota a partir do momento em que a Previdência Social foi desmantelada e passou a ser incorporada ao Ministério da Fazenda, deixando, então, de possuir relevância social e sendo tratada

somente pelo aspecto fiscal, atuarial, numérico (Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016).

Mas, para que a previdência complementar se consolide, apesar de atingir um considerável crescimento⁴, é necessário reduzir as políticas de seguridade social e, para isso, o capital, aliado à mídia, tem sustentado o argumento de que a previdência, como todo o funcionalismo público, é onerosa. Assim, disseminam a cultura da crise da previdência e da falta de confiabilidade das aposentadorias do regime público, colocando como alternativa confiável e rentável a previdência privada.

O exemplo dos países da América Latina demonstra que privatizar a previdência não é o caminho. O Chile inaugurou o modelo privado de pensões baseado na capitalização individual em 1981, mas, decorrido todo esse período, o sistema não foi capaz de garantir a renda para os aposentados, nem foi capaz de desonerar os gastos do Estado.

De acordo com especialistas, quando se compara o salário recebido por uma pessoa nos últimos 10 anos com o dinheiro de sua aposentadoria, essa chega a apenas 45% daquele, isso se houver um aporte por parte do Estado. Se não houver nenhum aporte complementar, como ocorre na maioria dos casos, a taxa chega a apenas 34%, posto que o país acumula mais de um milhão de pessoas com mais de 70 anos com algum tipo de dívida (DURAN, 2017).

Para a população e para as autoridades, a crise profunda do sistema é uma evidência: 91% dos chilenos aposentados recebem no máximo 235 dólares (726 reais), que representam apenas dois terços do salário mínimo do Chile (DURAN, 2017).

Segundo a reportagem do *El País* (2017), a população do Chile tem realizado debates e protestos solicitando a reversão desse sistema, intensificando as críticas quando uma denúncia expôs as injustiças desse mecanismo: Myriam Olate, esposa de um parlamentar, recebia uma pensão equivalente a R\$ 25.400 reais por mês por pertencer ao departamento prisional, uma das instituições que o regime militar resguardou ao alterar o sistema, há 36 anos. Em contrapartida, 91% da população recebe menos de 760 reais por mês de aposentadoria.

⁴ Para maiores informações vide estudo de Leite (2012).

No seminário “Reforma da Previdência: Desafios e Ação Sindical”, organizado pelo DIEESE e centrais sindicais em fevereiro de 2017, Fábio Duran, do Departamento de Proteção Social de Genebra da Organização Internacional do Trabalho (OIT), discorreu sobre as tendências de reformas previdenciárias realizadas nos demais países latinos.

Para Duran (2017), a realidade internacional mostrou que a privatização, como tem sido discutida nas propostas de reformas brasileiras, não resolve os problemas e, pelo contrário, cria outros mais. Ele afirma que a grande maioria dos países têm sistemas públicos, entretanto, no mundo todo, 23 países já tentaram privatizar seus sistemas. Nem sempre o resultado foi positivo para os trabalhadores, e mais da metade deles voltaram atrás. Duran (2017) aponta países como Venezuela, Equador e Nicarágua, que até chegaram a criar leis para viabilizar a reforma com tendências neoliberais – muito próximas a que vemos no Brasil –, mas que foram repelidas totalmente, por não cumprirem com o que está proposto na Constituição desses países.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modo de reprodução das relações sociais capitalistas impõe a transferência da riqueza social produzida pelo trabalhador e, não satisfeito em explorar a mais-valia, o capital apropria-se do valor economizado mensalmente pelo trabalhador para melhoria da sua condição de vida e aposentadoria futura. O capitalismo encontrou na previdência privada uma nova “mercadoria” que captura montantes generosos de recursos monetários renovados mensalmente e ampliados todos os meses, para eventual devolução num largo prazo, com custos baixos para a burguesia, ou seja, o trabalhador forma fundos para uso do capital (GRANEMANN, 2012).

Seguindo essa premissa, a previdência privada mercantiliza as relações sociais a ponto de suprimir a lógica solidária da previdência, que é convertida em uma corrida individualista e especulativa para complementação das faixas de renda mais elevadas. Desse modo, o trabalho é convertido em papéis de risco: sabe-se o quanto está se investindo, mas o retorno depende do

comportamento do mercado, não sendo possível recorrer ao Estado em caso de perdas financeiras. Assim, a previdência privada é mais uma das respostas do capital para sua crise metabólica na busca incessante por mais capital portador de juros.

O governo tem adotado medidas que não somente agravam esse processo de mercantilização das políticas sociais, como também retira direitos importantes dos trabalhadores com a falácia de um déficit, implantando medidas de austeridade. Esse foi o caso das medidas provisórias (MP) 664 e 665 de 2015, que foram convertidas em Lei, a proposta de desindexações do salário mínimo para os benefícios da previdência, dentre outros ataques.

Não há coerência justificar contrarreformas com o argumento de déficit se há margem para retirada de recursos para a dívida pública. Com esta medida torna-se claro o objetivo de desviar recursos públicos em direção ao sistema financeiro.

A previdência é sustentável sim, desde que os recursos sejam aplicados para seu devido fim, sem desvinculações e desvios (DRU e RPPS), e desde que sejam consideradas as receitas da seguridade social como um todo, conforme preconizado na Constituição Federal, e não de forma isolada, como tem feito o governo.

Diante da iminência de mais uma contrarreforma previdenciária, sob o pretexto de facilitar a vida dos empresários e reanimar a economia, pretendendo "flexibilizar" a proteção que o Estado estende aos trabalhadores brasileiros, é imperiosa a união de todos os trabalhadores para barrar esses retrocessos.

REFERÊNCIAS

AMÂNCIO, Wesley Trevisan. **A criação da FUNPRESP e a lógica de nivelamento dos direitos por baixo**. Sindicato dos Trabalhadores em Educação das Instituições Federais de Ensino Superior no estado do Paraná - Sinditest-PR. 2013. Disponível em: <http://www.sinditest.org.br/noticias_detalhe/1/geral/1510/a-criacao-da-funpresp-e-a-logica-de-nivelamento-dos-direitos-por-baixo>. Acesso em: 10 jul. 2017.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA

FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). **As "reformas" antes da Reforma da Previdência Social**. 2017. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/noticia.php?id_noticia=22033>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BATICH, Mariana. A previdência social sob a mira dos fundos de pensão. In: MARQUES, R.; FERREIRA, M. R. J. (Org.). **O Brasil sob nova ordem: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 245-266.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. A política de seguridade social no Brasil. In: CFESS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, 2009. p. 323-338.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. O Financiamento da seguridade social no Brasil no período de 1999 a 2004: quem paga a conta? In: MOTA, A. E. (Org.). **Serviço Social e Saúde**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 49-72.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. Decreto n. 7.808, de 20 de setembro de 2012. Cria a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo - Funpresp-Exe, dispõe sobre sua vinculação no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 2012.

_____. Lei 13.183, de 04 de novembro de 2015. Altera as Leis n. 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13183.htm>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. Lei nº 13.341 de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória no 717, de 16 de março de 2016. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13341.htm>. Acesso em: 10 jul. 2017.

DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto Passos. **Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania**. 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_17_

vol01_seguridade_social.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

DURAN, Fábio. Experiências de reforma previdenciária na América Latina. In: BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Seminário Reforma da Previdência: desafios e ação sindical**. Dieese, Centrais sindicais. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_081014-111357-268.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2017.

GRANEMANN, Sara. Fundos de pensão e a metamorfose do “salário em capital”. In: SALVADOR, E. et al. (Org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 243-260.

LEITE, Marcel Guedes. O processo de financeirização do segmento da previdência complementar privada. In: MARQUES, R.; FERREIRA, M. R. J. (Org.). **O Brasil sob nova ordem: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 201-216.

MONTES, R. Modelo pioneiro de previdência privada adotado no Chile enfrenta crise. **El País**, Santiago, 18 fev. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/17/internacional/1484673838_832258.html>. Acesso em: 10 jul. 2017.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Histórico e ameaça de nova reforma da previdência**. Fundação ANFIP de Estudos da seguridade social e tributário. 2016. Disponível em: <<http://fundacaoanfip.org.br/site/2016/06/historico-e-ameaca-de-nova-reforma-da-previdencia/>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

SALVADOR, Evilásio. **Por que não há déficit na Seguridade Social e na previdência social?** [S.l.]: Sindifisco Nacional, 2016. Disponível em: <http://www.sindifisco.org.br/images/justica_fiscal/RGPS/textos_artigos/porque-nao-ha-deficit.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

SILVA, Maria Lopes da. **Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua realização**. São Paulo: Cortez, 2012.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDES). **Cartilha: Regime de Previdência Complementar – Funpresp**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.apesjf.org.br/wp-content/uploads/Cartilha-Fundpresp.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017.