

# O controle social na Previdência: um paradoxo entre o sistema público e o privado

Rivânia Lúcia Moura de Assis<sup>1</sup>

***Resumo:** A previdência social, que se configurou como o modelo predominante de política social no Brasil, vem a partir de 1990, sofrendo um processo de contrarreformas que sintetizam o esfacelamento de direitos conquistados pela classe trabalhadora. Em decorrência desse processo amplia-se o mercado para a previdência privada/complementar. O contexto atual revela o incentivo a adesão dos trabalhadores para os planos privados de previdência como forma de manter sua condição de renda retirada pela previdência pública. Mediante esse contexto o artigo visa analisar as formas de participação dos trabalhadores na política previdenciária via controle social, buscando problematizar que controle vem sendo exercido na Previdência pública e nos espaços de previdência privada*

***Palavras-chave:** Previdência social; controle social; participação.*

## Introdução

*Os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem como querem, não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado. (Karl Marx)*

---

<sup>1</sup> Assistente social, professora do Curso de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Doutoranda do PPG em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). email:rivanialma@hotmail.com

O cenário atual marcado pela contrarreforma do Estado brasileiro significa um momento de forte ofensiva do capital e, em contrapartida, um descenso dos movimentos sociais vinculados a classe trabalhadora. A organização política das classes trabalhadoras que permitiu, ao longo da história do capitalismo, tornar evidente o sistema de exploração, contradição e desigualdades, presentes em cada contexto, apresenta, na atualidade, traços de adesão ao projeto do capital.

Nesse contexto a constituição da classe trabalhadora se complexifica e se fragmenta, como aponta Antunes (1999), trazendo reflexos negativos para a sua organização política e, conseqüentemente, para a luta em defesa dos direitos sociais. Os movimentos sociais e sindicais enfrentam, nesse momento de neoliberalismo e reestruturação produtiva, uma intensa crise política que implica num descrédito do seu potencial reivindicativo.

O cenário de contra-reforma do Estado brasileiro iniciado nos anos de 1990, vem se intensificando e provocando um retrocesso na garantia dos direitos sociais. Segundo Yamamoto, “o Estado tem estreitado seu espaço para realizar investimentos públicos e oferecer políticas sociais públicas essenciais ao desenvolvimento, em favor de sua privatização” (2008, p.39). Assim, o trinômio privatização, focalização/seletividade e descentralização, apontado por Behring e Boschetti (2006) como as características predominantes das políticas sociais no contexto neoliberal, passa a orientar o sistema de seguridade brasileiro.

No caso específico da previdência social, podemos afirmar que o seu surgimento se configurou como ganho da classe trabalhadora, a partir de um processo amplo de mobilização e reivindicação por melhores condições de trabalho e de vida. Nesse sentido, ao longo da construção histórica dessa política, várias inserções de novos benefícios, serviços e categorias de segurados foram sendo incorporados como direitos dos trabalhadores. Porém, a partir do reordenamento neoliberal, há uma forte investida do capital no sentido de diminuir a oferta

de benefícios e serviços da previdência pública e alargar o espaço da previdência privada, materializando-se mediante as duas últimas “reformas” da previdência.

Mediante esse cenário, procuramos analisar as formas de participação dos trabalhadores na política previdenciária. A partir da Constituição Federal de 1988, a participação popular é posta como um dos princípios da seguridade social que passa a orientar as políticas de previdência, saúde e assistência social. Assim, instala-se o controle social ou os canais de participação da sociedade na gestão das políticas sociais, via: conselhos de políticas públicas e conferências amplas que possibilitam a população avaliar e propor medidas de ampliação dessas políticas.

No entanto, podemos perceber que, no âmbito da previdência social, o controle vem se dando de forma frágil, ou melhor, quase inexistente. Foi criado o Conselho Nacional de Previdência Social, porém não se visualiza um processo amplo de incorporação dos trabalhadores nas decisões da política previdenciária. Em contrapartida, impulsiona-se a participação dos trabalhadores no acompanhamento e gestão da previdência privada, como se essa sim representasse os interesses dos trabalhadores.

Mediante esse contexto o presente artigo tem como objetivo problematizar a relação entre as lutas da classe trabalhadora no Brasil e a construção da previdência social, buscando apreender essa relação na atualidade.

### **Organização política da classe trabalhadora e a construção da Previdência Social: traços da particularidade brasileira**

A construção das políticas sociais no Brasil tem como solo a formação social, política e econômica deste país que traz em suas raízes as marcas do escravismo e da colonização. O sistema escravocrata incidirá, diretamente, na constituição da classe trabalhadora e, conseqüentemente, nas suas formas de organização política.

Os traços da particularidade brasileira indicam que a abolição da escravatura não gerou, conseqüentemente, as condições para que os antigos escravos se transformassem em os sujeitos “livres”. Ou seja, os escravos não se tornaram, direta e assimetricamente trabalhadores assalariados. O surgimento do capitalismo industrial no Brasil exigiu força de trabalho qualificada e instruída que foi absorvida pelo mercado de trabalho nascente. Assim, grande parte dos primeiros operários da indústria brasileira foi construída por trabalhadores vindos de outros países. Os antigos escravos serviram muito mais para engrossar as fileiras da superpopulação relativa e potencializar o rebaixamento dos salários e das condições de trabalho do que se constituíram como força de trabalho empregada ativamente no processo produtivo.

Dessa forma, podemos inferir que a herança do escravismo deixa marcas profundas para a construção da consciência e luta de classe no Brasil. De acordo com Fernandes (1987), o trabalho livre no Brasil se estrutura como se fosse um desdobramento ou prolongação do trabalho escravo fadado a articular-se ao sistema de mandonismo, paternalismo e conformismo que sustenta a organização do trabalho.

Outra característica peculiar do Brasil diz respeito a formação da classe burguesa, pois, diferentemente dos países da Europa, não ocorreu o surgimento de uma nova classe, mas a “transmutação” da elite agrária para a burguesia urbana. E são os componentes desta mesma burguesia que terão por muito tempo o título de cidadãos, já que a democracia também ficava restrita a esses poucos. Portanto, diferentemente dos países europeus, não haverá no Brasil o empobrecimento da elite agrária, ao contrário, podemos inferir que o capital, gerado no campo, serviu de subsídio para incremento da produção industrial.

Assim, a configuração das classes sociais no Brasil vai trazer repercussões para a construção dos direitos e políticas sociais. A luta de classe, indispensável, vai ser, em muitos momentos, posta como desnecessária, visto que os direitos adquiridos são transmutados em benesses da elite ou bondade

dos governantes. Com isso corroboramos com as análises de Frederico ao afirmar que “os momentos mais importantes de nossa história foram marcados pela composição das elites e pela exclusão da participação popular. Da independência ao fim do regime militar, as transformações modernizadoras foram realizadas *pelo alto*” (2009, p. 257).

Portanto, esse processo, também, deixa implicações para a função ideológica que os direitos sociais vão exercer na sociedade brasileira. Está arraigado em nossa cultura política as relações de clientelismo, de apadrinhamento, de troca de favor que individualiza a questão social e reproduz laços de dependência como suporte para o trato/resolução de problemas vistos como individuais. Essas relações impactam diretamente na formação da consciência de classe e, conseqüentemente, nas lutas a serem travadas em prol dos interesses da classe trabalhadora.

Isso também justifica, em larga escala, as políticas sociais no Brasil estarem, por um longo tempo, direcionadas, exclusivamente, a classe trabalhadora inserida no mercado de trabalho. Desde a década de 1930, até a constituição de 1988, as políticas sociais foram formatadas com base na lógica do seguro, da contribuição. Assim, falar em direitos sociais significava falar em direitos dos trabalhadores contribuintes. A previdência social, que inaugurou o nosso sistema de proteção social vai, até a década de 1990, manter, em torno de si, a saúde e a assistência social. Somente com a Constituição Federal de 1988, fruto de um amplo processo de mobilização, é que a lógica não contributiva passa a guiar a saúde e a assistência social, só então reconhecida como direito social sob a responsabilidade do Estado.

A instituição da previdência social no Brasil vai ser impulsionada pelas reivindicações e mobilizações da classe trabalhadora. Considerada ponto de partida do nosso sistema de proteção social, a previdência surge e se organiza tendo por base critérios corporativistas que direcionam atenção para determinadas categorias de trabalhadores. A lei que serviu de marco para essa política, em 1923, vai instituir a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os ferroviários

e marítimos. Vale destacar que essas categorias de trabalhadores representavam uma grande relevância para a economia da época que estava pautada na exportação do café.

Esse sistema inicial de previdência foi caracterizado como um sistema privado por possuir as seguintes características: as CAPs eram mantidas com a contribuição dos trabalhadores, dos empregadores e dos impostos pagos pelos usuários dos serviços e cada empresa possuía um fundo próprio de arrecadação, serviços e benefícios; as Caixas eram geridas por um comitê composto por representantes dos trabalhadores e das empresas. Dessa forma, o Estado não participava do financiamento e nem do gerenciamento dessas caixas, limitando-se apenas a autorizar o funcionamento das mesmas.

Nesse sentido, o sistema previdenciário no Brasil vai se desenvolver sob a lógica do seguro social, com ações direcionadas para atender as necessidades dos trabalhadores contribuintes. Segundo Cabral “a proposta previdenciária de Eloy Chaves, não se dirigia aos trabalhadores em geral, nem se referia a um conceito de cidadania, mas cria medidas de proteção para um grupo específico, tomando a empresa como unidade de cobertura” (2000, p.121).

Somente na década de 1930 começa a se delinear um sistema público de previdência social com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Estes se diferenciavam das Caixas, pois a organização se dava por categoria de trabalhadores e não por empresa e sua natureza era pública, sendo, portanto, criados, geridos e co-financiados pelo Estado. Assim essas duas modalidades, as Caixas e Institutos, vão existir até a década de 1950, tornando o sistema previdenciário um misto de público e privado, uma vez que era financiado pela lógica privada e gerido pela lógica estatal (BOSCHETTI, 2006).

Os avanços que ocorreram no âmbito da previdência social, no sentido de incorporação de outras categorias profissionais, de unificação dos serviços e benefícios, de ampliação da cobertura, sempre fizeram parte das lutas e

reivindicações dos trabalhadores que pressionavam o Estado para o atendimento de suas necessidades.

Com isso, podemos destacar que, a previdência social brasileira passa, da década de 1930 e 1970, por reformas importantes fruto de lutas, mobilizações, reivindicações que se justificam na busca pela garantia de direitos da classe trabalhadora. De acordo com Araújo (2008,) as cinco primeiras reformas da previdência significaram uma expansão de direitos, sendo estas: transição das CAPs para IAPs; aprovação da lei Orgânica da Previdência Social; unificação dos Institutos no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS); criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Podemos inferir, portanto, que a Previdência Social vai se configurar como o grande modelo de política social existente no Brasil. Desse modo é a lógica do seguro que estrutura as políticas de previdência e saúde até a Constituição Federal de 1988, na qual se delineia um sistema de seguridade social universal. A lógica do seguro é repleta de implicações para o conjunto da classe trabalhadora, pois ao restringir a atenção para os trabalhadores contribuintes, deixa a margem uma grande parcela da classe trabalhadora que está desempregada ou que não tem renda suficiente para garantir a obrigatoriedade da contribuição direta.

Outro aspecto que merece destaque diz respeito a fragmentação operada pelo sistema previdenciário brasileiro no qual predominou, durante muitos anos, a divisão dos Institutos. Essa marca faz com que os próprios trabalhadores se dividam, fragmentem suas lutas e busquem melhorias apenas para categorias específicas, esvaziando o conteúdo político de um projeto coletivo de classe.

Portanto, foi esse sistema contributivo e fragmentado que sustentou a lógica da previdência social no Brasil fazendo com que, em grande parte, a classe trabalhadora ficasse dividida entre quem tem e quem não tem direito e entre os que têm maior ou

menor cobertura do seguro social. Porém, os documentos oficiais da previdência social a definem como a proteção social para os trabalhadores e sua família quando da incapacidade, temporária ou permanente, para o trabalho. Duas grandes restrições se colocam nessa definição: primeiro só são considerados trabalhadores aqueles que contribuem com parte do seu salário para o sistema de previdência social; segundo o conceito de família se limita a reconhecer apenas cônjuges e filhos não emancipados como dependentes do segurado.

Mesmo mantendo a lógica restritiva do seguro podemos afirmar que a década de 1970 trouxe avanços significativos no que diz respeito a incorporação de novos trabalhadores como empregados domésticos, agricultores, autônomos no sistema previdenciário. Em contrapartida, esse período, também, retrata um processo de aniquilamento da participação política dos trabalhadores, bem como o incentivo a previdência privada complementar que se expandirá a partir da década de 1990 como veremos a seguir.

### **O quadro atual da previdência social no Brasil após as contrarreformas: breves considerações**

A partir de meados da década de 1970 o modelo fordista-keynesiano começa a dar sinais de esgotamento. Esse contexto, caracterizado como mais uma crise do sistema capitalista, será marcado pelas críticas ao Estado de Bem Estar Social como o principal fator de desencadeamento no processo de decréscimo da acumulação de capital.

No bojo das transformações exigidas pelo capital para retomar o processo de extração de superlucros, a alternativa neoliberal ressurgiu como a estratégia possível ao novo reordenamento do capital. Para o neoliberalismo impera a necessidade de “reforma” do Estado. Este imperativo está alicerçado na ideia de que as raízes da crise que se instaura, a partir de 1973, localizavam-se, principalmente, nos gastos excessivos do Estado para atender as reivindicações dos

sindicatos e dos movimentos sociais (ANDERSON, 1995). Portanto, a estratégia principal estava em:

[...] manter um Estado forte na sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos do bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército industrial de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos (ANDERSON, 1995, p. 11)

A partir dessa deflagração da alternativa neoliberal como a saída viável para o mundo capitalista, várias medidas de ajustes estruturais foram impostas aos países centrais e periféricos. A produção passa a ser mundializada, desterritorializada abrindo para o capital a especulação por ninchos de mercado consumidor e, especialmente, por condições/relações de trabalho cada vez mais precárias, com baixos salários e em que a força de trabalho seja menos reivindicativa, mais dócil, investindo-se, também em locais onde a matéria prima seja adquirida a um menor custo. Acelera-se o processo de mundialização<sup>1</sup> do capital, ou melhor, de aprofundamento das desigualdades entre os países e com maior centralização de poder econômico em corporações mundiais. Nas palavras de Chesnais “a mundialização<sup>2</sup> deve ser pensada como uma fase específica do processo de internacionalização do capital e de sua valorização, à escala do

---

<sup>2</sup> A mundialização é o resultado de dois movimentos conjuntos, estreitamente interligados, mas distintos. O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan (CHESNAIS, 1996, p. 34).

conjunto das regiões do mundo onde há recursos ou mercados, e *só a elas*". (1996, p.32, grifos do autor).

Nesse contexto ganha destaque, portanto, a financeirização do capital como uma nova estratégia para dinamizar a economia. Assim, um montante de capital, disponibilizado na forma de capital-dinheiro, será, em parte, investido na produção e, em parte, permanecerá no âmbito da circulação (NETTO e BRAZ, 2006). Porém, é impossível desvincular o processo de produção do processo de circulação e, nesse sentido, compreendemos que o capital-dinheiro, posto no mercado financeiro, mantém com o capital industrial uma relação de dependência.

Portanto, a financeirização do capital, que está aliada diretamente a esfera produtiva, engrossa, na atualidade, a corrida desenfreada do capital por lucros. Cabe afirmar que o capital posto a serviço da financeirização será acrescido de juros, mas não é por si só gerador de mais-valia.

Esses reordenamentos mundiais na esfera produtiva e financeira geram inúmeras consequências negativas e até mesmo nefastas para a classe trabalhadora: desregulamentação de direitos anteriormente conquistados; dilaceramento das suas bases de organização política; apologia ao capitalismo como a única forma de sociedade; e a privatização dos serviços e empresas públicas que, tem sido um aporte extremamente importante para avolumar o mercado financeiro.

A partir da década de 1990, o Brasil passa a aderir ao sistema neoliberal iniciando um processo de reordenamento do Estado por meio de reformas, ou melhor, "contra reformas" (BEHRING, 2005), pois significam a reestruturação do Estado no sentido de retirada de direitos, portanto um retrocesso e não um avanço para o trabalho. No conjunto das contra reformas, a previdência social será atingida pelas reformas de 1998 e 2003, redimensionando os direitos dos trabalhadores do setor privado e público, respectivamente.

Podemos sinalizar, pelos debates atuais acerca da previdência, que o processo de contrarreforma dessa política

ainda está em curso, pois os argumentos que sustentam a tese de sua inevitabilidade vêm sendo constantemente postos na cena pública. Matéria publicada pelo jornal O Globo em março de 2011 intitulada “Reformas por terminar na Previdência” busca retomar as discussões e argumentos para continuidade da contrarreforma no sistema previdenciário público. Visando convencer a população da impossibilidade de funcionamento da previdência pública da forma como ela está estruturada atualmente, O Globo (2011) afirma que o modelo de previdência brasileiro é antigo e está defasado e, por isso, é preciso adaptá-lo a nova realidade demográfica, o que só será possível com a conclusão das “reformas”.

Segundo Salvador “a partir da reforma de 1998 pautada por corte de direitos e limitações no acesso aos benefícios, a ampliação da Previdência Social indicada na constituição de 1988 sofreu um revés” (2005, p.12). Esse retrocesso vai se expressar nas “reformas” feitas pelos governos FHC e Lula que se utilizam de um discurso pautado nos seguintes argumentos: déficit da previdência, desequilíbrio entre ativos e inativos e o crescimento da população idosa para justificar a inevitabilidade das duas últimas “reformas” da previdência. Esses argumentos, embora possam ser contestados com dados atuais, convenceram a população da inevitabilidade destas “reformas”. Como afirma Mota:

O prognóstico da inviabilidade financeira e da impossibilidade de manutenção da Previdência Social, nomeada jornalisticamente de “crise da Previdência Social” foi utilizado como principal argumento mobilizador da adesão dos trabalhadores às reformas da Previdência Social no Brasil (MOTA, 2007, p. 146)

Em 2011 esses argumentos ganham destaque e voltam a nortear as discussões sobre a urgência de novas “reformas”, ou melhor, de conclusão das contrarreformas em curso. O principal argumento apresentado pela reportagem acima citada faz

referência a uma *nova realidade demográfica* que se configura pelo aumento da expectativa de vida e, conseqüentemente, do maior tempo em que os segurados permanecerão recebendo os benefícios da previdência. Esse argumento, também, explicita como contrapartida, a preocupação com as gerações futuras que estão ameaçadas do não acesso a previdência social.

Contrastando com esses argumentos a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), afirma categoricamente que não existe déficit na previdência social. Em revista publicada em março de 2011 a assessoria econômica da ANFIP declara que “em 2010, primeiro ano do pós-crise, o orçamento da seguridade social voltou a apresentar superávit superior a R\$ 60 bilhões. Em 2009, esse resultado foi de 32 bilhões”.

A propagada crise da previdência social reafirmava e, ainda reafirma, a inviabilidade financeira do Estado para a manutenção desta política. Com isso, percebe-se que o discurso do Estado neoliberal passa a ser difundido e se transforma em hegemônico, ideologicamente tido como necessário e incontestável. De acordo com o pensamento de Granemann,

A previdência pública universal é tanto uma construção de uma época de ascensão da organização e da luta da classe trabalhadora como o primado da contra-reforma previdenciária e a regressão dos direitos ao minimalismo liberal conservador o é uma contundente afirmação de um momento de derrota do trabalho na luta contra o capital na qual a lógica da previdência transmuta-se da solidariedade para o ato individual, da partilha à mercantilização (GRANEMANN 2006, p.91)

Podemos, portanto, perceber que o momento atual, guiado pelo neoliberalismo, transforma os direitos coletivos, pelos quais os trabalhadores lutavam organicamente, em direitos individuais. O exacerbado individualismo, impulsionado pelo sistema neoliberal, fragiliza a organização coletiva dos

trabalhadores, recoloca a responsabilização para os indivíduos, ao passo que as necessidades não são mais reconhecidas como coletivas, mas sim como algo intrínseco a cada indivíduo.

Com o fortalecimento desse processo de descrença nas lutas coletivas da classe trabalhadora, ocorre de forma mais acelerada a materialização das contrarreformas. Vários direitos foram extintos, dentre os principais podemos destacar: a transformação do tempo de serviço em tempo de contribuição; a instituição da idade o estabelecimento de um teto para os benefícios; o fim das aposentadorias especiais e a criação do fator previdenciário para o cálculo das aposentadorias (SALVADOR, 2005).

Em todos os debates sobre as „reformas“ da previdência, contudo, não se verificaram proposições concretas no sentido de incorporar os milhões de trabalhadores que vivem relações precarizadas de trabalho, não contribuem para a seguridade social e, portanto, não tem acesso aos direitos previdenciários (2003, p.187).

Portanto, as contrarreformas foram sempre no sentido de retirada de direitos e não de ampliar o acesso dos trabalhadores aos benefícios e serviços da previdência social. Podemos afirmar que a “reforma” da previdência, longe de significar uma resposta aos anseios da classe trabalhadora, significou uma resposta aos interesses do capital, em especial, do capital financeiro, a medida que incentivou os modelos de previdência complementar/privado.

A previdência complementar, embora tenha sido instituída na década de 1970, ganha fôlego e expansão nesse contexto de retração dos direitos previstos na previdência pública. As contrarreformas de 1998 e 2003 aceleram o processo de fortalecimento da previdência privada como alternativa dos trabalhadores para garantir um determinado padrão de renda com a aposentadoria.

Os sistemas de previdência complementar são caracterizados em dois grupos: entidades abertas de previdência complementar, formadas por empresas que vendem planos previdenciários a população em geral e, entidades fechadas de previdência complementar que são direcionadas a um público específico, conhecidas como fundos de pensão. Segundo dados do Ministério da Previdência Social por meio do relatório da Superintendência Nacional de Previdência Complementar do ano de 2010“o sistema de previdência complementar brasileiro possui 369 EFPC, 1.068 planos previdenciários, 2.728 patrocinadores, 2,74 milhões de participantes e assistidos, com um patrimônio de R\$ 512,8 bilhões”.

Esses dados revelam o grande volume de dinheiro que está sendo injetado nos fundos de pensão que passam a abrilhantar o mercado financeiro. Segundo Mota,

[...] é preciso alertar sobre o caráter contraditório e por vezes até perverso desta instituição, que, sob a égide da complementação da aposentadoria e pensões de grupos crescentes de trabalhadores, vem assegurando a 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).

Portanto, o sistema de previdência complementar está situado como uma grande estratégia para salvaguardar os interesses do capital com financiamento da classe trabalhadora. Ou seja, os trabalhadores contribuem com parte do seu salário para formar a poupança do grande capital, recaindo sobre aqueles os efeitos mais perversos do processo de acumulação. Essa aparente cisão entre o sistema público e o sistema privado vai refletir, também, em formas diferenciadas de participação dos trabalhadores em ambos os sistemas.

## **O Controle Social na Previdência: entre o sistema público e o privado**

A sociedade brasileira vivenciou, a partir da última metade da década de 1970, um amplo processo de mobilização social de diversos segmentos que reivindicavam o fim da ditadura militar, o reconhecimento dos direitos civis e políticos e a ampliação dos direitos sociais. Esse processo de redemocratização no Brasil culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consolidou vários anseios e reivindicações dos trabalhadores.

Nesse contexto, a participação e o controle social ganham relevância como bandeira de luta dos movimentos sociais e de diversos segmentos da sociedade brasileira, que contrastava com as ideias autoritárias e anti-democráticas que haviam norteado a vida política da ditadura militar. Nesse sentido, o controle social foi incorporado à Constituição Federal por meio da criação de vários mecanismos e instituições que visam viabilizar a participação de instituições sociais e/ou usuários das políticas públicas nos conselhos gestores dessas políticas.

Dessa forma, os conselhos gestores de políticas públicas foram pensados como órgãos deliberativos de composição paritária que visam garantir a participação da sociedade civil<sup>3</sup> sobre os atos e decisões do Estado, por meio de um processo de gestão conjunta das políticas sociais. Assim, os conselhos de políticas públicas funcionam, também, como “canais de

---

<sup>3</sup> A sociedade civil não é um espaço homogêneo de interesses que se contrapõem ao Estado. Ao contrário, a sociedade civil é o reino do conflito, da luta de classe e da busca pela hegemonia. Para Gramsci a sociedade civil são os Aparelhos Privados de Hegemonia, ou seja, os organismos de participação política aos quais se adere voluntariamente (e, por isso são privados) e que não se caracterizam pelo uso da repressão (COUTINHO, 2003, p.125). Porém, na conjuntura atual, há uma tendência a transformar esse espaço de conflito em espaço de consenso, principalmente por meio da expansão do terceiro setor como a “nova” face da sociedade civil.

articulação de demandas e interesses de diferentes atores sociais coletivos” (FERRAZ, 2006, p.65), mas, também, como potenciais espaços de disputa política para direcionamento do atendimento as necessidades sociais da classe trabalhadora.

Com relação a seguridade social no Brasil, a participação e o controle social vem se dando de maneira diferenciada em cada política. No caso específico da previdência social, a histórica relação de luta, reivindicações, participação dos trabalhadores nos avanços e conquistas dessa política sofre alterações profundas, após a década de 1990.

Desde a criação das primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões, em 1923, representantes dos trabalhadores participam, embora de forma subsidiária<sup>4</sup>, da gestão da previdência. A administração das CAPs ficava a cargo de um conselho administrativo, formado por representantes dos empregadores e dos trabalhadores. Ao Estado cabia a função de instituir as Caixas e atenuar os conflitos, porém sem participação direta na sua gestão. Mesmo sendo considerado de natureza privada, o sistema de Caixas funcionava com a participação/interferência dos trabalhadores que tinham o direito de opinar sobre os recursos, investimentos e concessão dos benefícios.

Já os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), criados no governo Vargas, tornam-se importantes espaços de controle do Estado sobre a classe trabalhadora. Nos Institutos, o Estado é co-partícipe do financiamento e da gestão. Como estratégia de controle é criado o cargo de presidente ou diretor dos Institutos, escolhido pelo presidente da república, ao qual se subordinava o conselho administrativo. Ou seja, as decisões discutidas com representantes dos empregadores e dos trabalhadores eram submetidas a aprovação do presidente dos

---

<sup>4</sup> [...] a concessão dos benefícios, que eram concebidos sobre uma base institucional, decorria das decisões autônomas tomadas pelos membros de cada Caixa. O processo de decisão era “dividido” entre os representantes de cada uma das partes, que eram eleitos a cada três anos. O presidente da Caixa, porém, era escolhido entre os representantes dos empregadores (OLIVEIRA E TEIXEIRA, In: BOSCHETTI, 2006, p.17).

IAPs. Nesse caso o “Conselho possuía atribuições consultivas e de fiscalização enquanto que ao presidente cabia tomar as decisões finais” (BOSCHETTI, 2006, p. 24).

O governo Vargas, que criou várias formas de controle dos trabalhadores, inclusive atrelando os sindicatos ao Ministério de Trabalho como órgãos da administração federal, também passou a indicar os membros do Conselho Administrativo. A primeira experiência, nesse sentido, deu-se com o Instituto dos Funcionários Públicos, mas aos poucos esse modelo passou a ser adotado pelos demais Institutos. Dessa forma, o governo conseguiu “deslocar o centro de decisão e de poder da esfera política para a esfera técnica e administrativa” (BOSCHETTI, 2006, p. 25).

Com a Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960, ocorre uma unificação dos benefícios previdenciários para os trabalhadores urbanos e contribuintes, independente da categoria profissional. No entanto, não ocorre de imediato a uniformização do sistema que só vai acontecer em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Essa unificação significou ganhos para a classe trabalhadora no sentido de ter acesso aos benefícios e serviços previdenciários de forma igualitária entre as categorias profissionais, visando romper com a separação entre os ricos e pobres Institutos. Por outro lado, porém, a criação do INPS potencializou a centralização de poder no âmbito da previdência social.

Mesmo nesse momento de unificação, a LOPS, em seu artigo 103, que o Conselho Administrativo seja formado por representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores, sendo:

[...] os representantes do Governo nomeados pelo Presidente da República, os representantes dos segurados e os representantes das empresas eleitos pelos sindicatos das respectivas categorias profissionais e econômicas e, na falta destes, por associações de classe devidamente registradas e vinculadas à instituição (BRASIL, 1960).

Dessa forma, o Estado mantinha sobre si o controle do Conselho Administrativo, principalmente na época da ditadura militar, na qual os sindicatos não respiravam com autonomia política. Nesse sentido, podemos inferir que a participação dos trabalhadores na gestão e controle da política previdenciária vem se dando de forma bastante restrita.

Esse quadro se agrava, ainda mais, se pensarmos o contexto atual em que o controle social passa a ser legitimado pela Constituição Federal 1988 como imprescindível para as políticas sociais. Em cumprimento ao artigo 194 da referida Constituição que estabelece como um dos objetivos da seguridade social: “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”, a previdência social criou, em 1991 com a Lei 8213, o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS). Este Conselho composto pelo governo (seis representantes), empregadores (três representantes), trabalhadores ativos (três representantes) e aposentados (três representantes). A indicação dos representantes do governo e da sociedade continua sendo feita pelo ministro da Previdência Social e pelas centrais sindicais e confederações nacionais, respectivamente. Cabe ressaltar que a presidência do CNPS fica sob a responsabilidade do Ministro da Previdência, como prever o Regimento Interno do Conselho Nacional de Previdência Social, aprovado em 2002.

Com o desmembramento do CNPS foram instituídos, em 2003, os Conselhos de Previdência Social (CPS) para o âmbito das gerências executivas do INSS, sendo composto por dez conselheiros: quatro representantes do governo e seis da sociedade, distribuídos igualmente entre empregadores, trabalhadores ativos e aposentados. Os CPS devem funcionar apenas como órgão consultivo e de assessoramento ao CNPS, cabendo a este o caráter deliberativo.

Portanto, mesmo posta como objetivo fundamental das políticas sociais, a participação dos trabalhadores na gestão

dessas políticas não se torna efetiva no sentido de garantia da inserção desse segmento nos órgãos colegiados e das suas condições de participação. É preciso, portanto, garantir respeito e autonomia aos diversos segmentos que compõe as instâncias deliberativas. No caso específico dos Conselhos, a composição com membros do governo, dos trabalhadores, dos empregadores, dos usuários precisa ser observada e cumprida para que seja respeitada a paridade. Mesmo considerando que, “a questão da paridade não se esgota na divisão equitativa de assentos, porque ela não é suficiente para garantir a paridade da representação política” (BIDARRA, 2006, p.45). Por isso, além de cumprir o critério de equidade quantitativa é preciso garantir as condições para uma efetiva participação de todos os segmentos.

Quanto a essa configuração no âmbito da previdência social a situação torna-se ainda mais grave, tendo em vista que o tema do controle social e da participação dos trabalhadores na gestão da política não vem sendo posto como condição essencial para o funcionamento dessa política. Digamos que esse é um tema, inclusive, desconhecido pelos trabalhadores, pois inexistente divulgação quanto as ações dos CPS; não ocorrem conferências amplas que oportunizem a sociedade discutir, avaliar e levantar proposições para a previdência social e não há uma socialização das discussões e polêmicas que circulam no âmbito do CNPS.

Destarte, podemos inferir que as decisões sobre a política previdenciária vem sendo tomadas sem a participação dos trabalhadores, sem o conhecimento da sociedade, caracterizando-se pela centralização do poder no âmbito da hierarquia institucional. Mesmo com todas as mudanças ocorridas na legislação, impulsionadas pelas mobilizações e reivindicações dos trabalhadores, o seu poder de decisão ainda continua limitado, mesmo estes sendo os principais financiadores da previdência social. De acordo com Boschetti e Salvador:

A análise das principais fontes de financiamento da Previdência Social, no período de 1999 a 2004, revela que, 57,9% dos recursos para custeio das políticas do

sistema previdenciário brasileiro advém da Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social, ou seja, da arrecadação da Contribuição Previdenciária do Regime Geral da Previdência Social, o que indica que quem paga a conta são os trabalhadores (2006, p.60).

Esse sistema relembra a organização dos Institutos em que a maior parte do financiamento advinha dos trabalhadores e empregadores, mas o controle ficava a cargo do Estado. Como afirma Boschetti, se referindo a estrutura dos IAPs no governo Vargas, “o paradoxo é evidente: aqueles que financiavam decidiam cada vez menos e, as vezes, nem decidiam” (2006, p. 25).

A cultura da não participação dos trabalhadores, nas decisões da política previdenciária, vem sendo cultivada como algo natural, já que as regras ou leis são estabelecidas nacionalmente, cabendo apenas a compreensão e cumprimento das mesmas. Essa justificativa, muitas vezes utilizada pelo poder público, procura camuflar, ou até mesmo negar, o conteúdo político da luta dos trabalhadores pela defesa e ampliação da previdência que, historicamente, significou conquista de direitos. No entanto, o contexto atual de retirada destes direitos “impõe” uma aceitação dos trabalhadores para que o projeto do capital possa reinar com o máximo de lucratividade e o mínimo de atendimento às necessidades da classe trabalhadora.

Em contrapartida a esse “isolamento” dos trabalhadores sobre as decisões da previdência pública, ocorre atualmente, um incentivo maior do Estado para que os trabalhadores se filiem a previdência complementar como se essa de fato fosse um espaço para efetiva participação dos trabalhadores. É notória a tentativa de deflagrar a ideia da falência da previdência pública e apontar os planos privados como alternativa aos trabalhadores, criando inclusive vários tipos/modalidades de previdência.

Exemplo desse movimento pode ser apontado mediante a expansão dos fundos de pensão que se apresentam, no discurso

dominante, como alternativa para os trabalhadores, que tiveram seus direitos “retalhados” no âmbito da previdência pública, e não, propriamente, como interesse do capital. As “reformas da previdência”, em especial a “reforma” do governo Lula representou um passo determinante para a consolidação da previdência privada como “negócio” rentável aparentemente para os trabalhadores e concretamente para o capital. Percebe-se, portanto, que o discurso do Estado neoliberal se transforma em hegemônico, aparentemente necessário e incontestável.

Nesse sentido foi criada, em 2003, a previdência associativa como uma alternativa para que os trabalhadores possam gerir, acompanhar mais de perto os investimentos e, garantir uma renda futura. A previdência associativa é um tipo de fundo de pensão que pode ser criado pelas entidades representativas dos trabalhadores como: sindicatos, associações, conselhos de profissão, dentre outros. Assim o Ministério da Previdência Social argumenta que:

A inovação trazida pela Previdência Associativa, em relação aos planos já existentes, está no fato de ter nascido do próprio interesse das lideranças e dos trabalhadores organizados, com vistas a buscar melhores benefícios previdenciários. Hoje, a previdência associativa é uma realidade que, cada vez mais, faz parte do dia a dia do trabalhador brasileiro. Na medida em que mais e mais entidades de classes criam planos, aumenta ainda mais o número de pessoas com acesso à previdência fechada, a qual, com toda a certeza, é uma das formas mais vantajosas de o trabalhador proteger o seu futuro ([www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br) em 10/06/2010).

A previdência associativa, deflagrada como uma importante inovação para os trabalhadores vem sendo difundida pelo Estado no sentido de ampliar a adesão das entidades de categoria a esse sistema. Como afirma a citação do próprio Ministério da Previdência de que esse tipo de previdência surgiu de uma demanda dos trabalhadores para ampliar de seus direitos

Ou seja, essa estratégia do Estado para ampliar a previdência privada e recolocar a previdência pública no patamar mínimo de atenção as demandas dos trabalhadores, se transforma, no discurso ideológico, numa necessidade dos próprios trabalhadores.

Em função disto, o poder público cria órgãos colegiados para acompanhar o desenvolvimento da previdência privada. Nesse sentido, é instituído o Conselho de Gestão da Previdência Complementar – CGPC, sendo assegurada aos participantes e instituidores a representação nos órgãos colegiados das entidades fechadas de previdência, de forma que as decisões, as políticas e os resultados da gestão sejam, permanentemente, acompanhados pelos interessados.

Portanto, um projeto eminentemente de fortalecimento do capital transmuta-se como um projeto dos trabalhadores. Muitos sindicatos, associações e entidades de categorias profissionais, ao invés de lutar pela ampliação da previdência pública reconhecendo-a como direito, opta pela saída proposta pelo capital: a criação de fundos de pensão. Dessa forma, percebemos que, paulatinamente e, a passos largos, as necessidades dos trabalhadores, por estratégia do capital, estão sendo transferidas para o âmbito do mercado, transformando as lutas coletivas em defesa do espaço privado, individual.

## **Conclusão**

As análises até aqui empreendidas, de forma breve, nos levam a problematizar o contexto atual que envolve a participação dos trabalhadores no âmbito da previdência social. Contexto este, desafiador, pois vivenciamos um momento de expansão da previdência privada com incentivo à participação dos trabalhadores em detrimento do afastamento das lutas coletivas em defesa da previdência pública.

Pelas afirmações aqui postas, de forma sucinta, podemos inferir que: mediante o crescimento do investimento na

previdência privada e o enxugamento da previdência pública, ocorre atualmente um incentivo maior para participação dos trabalhadores na previdência privada, em especial nos fundos de pensão, com a criação de diversos órgãos deliberativos como se esse espaço de fato representasse os interesses da classe trabalhadora. Por outro lado a participação dos trabalhadores na previdência pública vem sendo posta como algo sem relevância, tendo em vista que as decisões não se dão de forma democrática e que, mesmo os conselhos criados como órgãos que prevê a representação dos trabalhadores não se constituem de fato como espaços de grande expressão de participação política.

É preciso, portanto, resgatar o potencial reivindicativo da classe trabalhadora que põe limites a ordem do capital e que forja, mesmo nos contextos mais adversos, conquistas de direitos que atendem a algumas necessidades dessa classe. Como afirma o próprio Marx, já no manifesto comunista de 1848, *a luta de classe é o motor da história* capaz de provocar transformações a ordem do capital.

Destacamos que o fortalecimento da organização política dos trabalhadores no enfrentamento aos ditames capitalistas pode potencializar uma atuação mais combativa nos órgãos que institucionalizam sua participação. Dessa forma temos a clareza de que a luta travada pela classe trabalhadora não pode se esgotar na conquista de direitos, embora esta luta seja importante dentro da ordem do capital. Contudo, não podemos deixar de afirmar que o horizonte das nossas lutas deve ser o da transformação societária em busca da emancipação humana.

## Referências

ANFIP. **Revista Seguridade Social e Tributação**. Ano XXI, Nº 106. Brasília, 2011.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: Ensaios sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARAÚJO, Odília Sousa de. **As últimas reformas da previdência social no Brasil e em Portugal**. Natal: Editora da UFRN, 2008.

BEHRING, Elaine. **O Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2005.

BEHRING, Elaine. BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. Biblioteca Básica do Serviço Social, volume 2. São Paulo: Cortez, 2006.

BIDARRA, Zelimar Soares. Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. In: **Revista Serviço Social e Sociedade n° 88**. São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Letras Livres/UNB, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. SALVADOR, Evilásio. **O financiamento da seguridade social no Brasil no período de 1999 a 2004**: quem paga a conta? São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

-----Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), 1960.

CABRAL, Maria do Socorro Reis. Previdência Social. In: **Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais**. Módulo III. Brasília: CEAD/UNB/CFESS/ABEPSS, 2000.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução: Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil** – ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro. Zahar, 1987.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Cenários da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. In: **Revista Serviço Social e Sociedade nº 88**. São Paulo: Cortez, 2006.

FREDERICO, Celso. Classe e lutas sociais. In: **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

GRANEMANN, Sara. **Para uma interpretação marxista da ‘previdência privada’**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. (tese de doutorado).

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. Tradução: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 12ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

IAMAMOTO, Marilda. **Trabalho e indivíduo social**: um estudo sobre a condição operária na agroindústria canavieira paulista. São Paulo: Cortez, 2008.

JORNAL O GLOBO. 20 de março de 2011.

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. BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006. (Biblioteca Básica do Serviço Social, v.1)

SALVADOR, Evilásio. Implicações da Reforma da Previdência sobre o Mercado de Trabalho. In: **Revista Serviço Social e Sociedade, nº 81**. São Paulo: Cortez, 2005.

Recebido em 30/04/2011 e  
aceito em 26/05/2011

***Title:** O social control on social security: a paradox between the public and private systems*

***Abstract:** The social security system, which became the dominant model of social policies in Brazil, has been, since 1990, undergoing a process of counter-reforms that express the fragmentation of the rights previously won by the working class. One of the results of this processes is the broadening of the market for pension funds or private pensions. Present-day context shows us the stimulus, aimed at workers, to adhere to private pension plans in order to maintain their income that has been withdrawn by public pension. Under this context, the paper seeks to analyze the forms of employee participation in security policies via social control, aiming to question what kind of control has been exercised both on public and private pension spaces.*

***Keywords:** social security; social control; participation.*