



Revista de Políticas Públicas
ISSN: 2178-2865
revistapoliticaspublicas@ufma.com
Universidade Federal do Maranhão
Brasil

Soares Caramuru, Thais
OS “PRIVILEGIADOS” DA PRIVATIZAÇÃO: a contrarreforma
previdenciária dos servidores públicos no Brasil
Revista de Políticas Públicas, vol. 22, núm. 2, 2018, Julho-Dezembro, pp. 823-843
Universidade Federal do Maranhão
Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321158845011>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

UFMA redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

OS “PRIVILEGIADOS” DA PRIVATIZAÇÃO:
*a contrarreforma previdenciária dos
servidores públicos no Brasil*

Thais Soares Caramuru ¹

Resumo

A atual ofensiva capitalista à previdência dos trabalhadores brasileiros é legitimada pelo discurso do combate aos supostos “privilégios” dos servidores públicos. Diante disso, este artigo teve como objetivo geral submeter este argumento a uma análise crítica e, como objetivo específico, buscou apontar que a contrarreforma previdenciária dos servidores públicos é um mecanismo de expansão da “previdência privada”, conformando uma relação dialética entre contrarreforma e privatização. À luz da perspectiva teórico-metodológica marxista, a trajetória percorrida confirmou a hipótese de que a retórica dos “privilégios” é extremamente funcional ao capital, pois incita a fragmentação dos trabalhadores, oculta o fato de que os capitalistas são os verdadeiros privilegiados do fundo público no país e encobre o interesse na privatização.

Palavras-chave: Privilégios, privatização, contrarreforma, previdência dos servidores públicos.

**THE “PRIVILEGED” OF PRIVATIZATION: the public
servers’ social pension counter-reform in Brazil**

Abstract

The current capitalist attack to the pensions of Brazilian workers is promoted by the discourse of confronting the supposed “privileges” of public ser-

¹ Bacharel em Ciências Econômicas, Doutoranda em Política Social no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB), Analista Técnica de Políticas Sociais em exercício no Ministério dos Direitos Humanos (MDH). E-mail: tcaramuru@gmail.com / Endereço: Ministério dos Direitos Humanos - MDH: Esplanada dos Ministérios, Bloco A, 8º andar, Distrito Federal/DF, CEP 70.000-906.

vers. In sight of this, this article had the general aim of proposing a critical analysis of this argument and, as a specific target, it intended to point that the counter-reform of public servers' pensions is a mechanism of expansion of the so called "private pensions", generating a dialectical relationship between the counter-reform and privatization. Under the auspices of the Marxist theoretical and methodological perspective, the article confirms the hypothesis that the "privileges" rhetoric is extremely functional to capital, because it promotes the fragmentation of the working class, hides the fact that the capitalists are the real privileged of the public fund and conceals the interest in privatization.

Key words: Privileges, privatization, counter reform, social pension of public servers.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o processo de contrarreforma¹ dos regimes públicos de previdência social estabelecidos pela Constituição Federal (CF) de 1988 remete à década de 1990 e está sendo executado pelos diversos governos em um movimento que Granemann (2016) denomina divisão técnica do trabalho: Fernando Henrique Cardoso (FHC), por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 20, 15 de dezembro de 1998; Luís Inácio Lula da Silva, por intermédio da EC nº 41, 19 de dezembro de 2003; Dilma Rousseff, pelas Leis nº 13.135, de 17 de junho de 2015 e nº 13.183, de 4 de novembro de 2015. No âmbito do golpe de Estado deflagrado em 2016, o governo chefiado por Michel Temer apresentou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287 de 2016², com o objetivo de impedir o acesso à proteção previdenciária por parte de diversos segmentos sociais: trabalhadores do setor privado; trabalhadores rurais; mulheres trabalhadoras; deficientes; professores e professoras da educação básica; servidores públicos em geral. Diante do amplo repúdio social à PEC nº 287 de 2016, e da própria resistência dos parlamentares em aprovar tal proposta destrutiva, os capitalistas e seus prepostos passaram a legitimar a necessidade da ofensiva aos regimes previdenciários reciclando a já antiga retórica de que os servidores públicos são privilegiados.

Este artigo estrutura-se em torno da hipótese de que a apologetica dos privilégios é extremamente funcional ao capital, pelos seguintes motivos: incita as disputas no interior da classe trabalhadora, conforme afirma Granemann (2016); oculta o fato de que os capitalistas são os verdadeiros privilegiados do fundo público no Brasil, como aponta Salvador (2010); encobre o real interesse do capital na

contrarreforma dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos, que é o de estimular a privatização e potencializar a expansão da massa monetária da previdência privada no país ³.

Como objetivo geral, este texto propõe submeter à análise crítica a concepção de que os servidores públicos são privilegiados da proteção previdenciária no Brasil e, como objetivo específico, busca argumentar que a restrição da proteção previdenciária dos servidores públicos está sendo um mecanismo de potencialização da expansão da previdência privada no país.

A perspectiva teórico-metodológica utilizada neste trabalho ancora-se na tradição marxista, isto é, na perspectiva da totalidade do ser social. Behring e Boschetti (2011), opõem-se ao recorrente superdimensionamento analítico das determinações econômicas e políticas para interpretação da condição contemporânea da política social, tal como é feito nas perspectivas pluralistas e estruturalistas. Por outro lado, as autoras apontam que o arcabouço metodológico da crítica marxiana da economia política situa e analisa “[...] os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas [...] e inseridos na totalidade concreta: a sociedade burguesa”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 38).

Na presente conjuntura de potencialização da ofensiva capitalista contra a classe trabalhadora, o enfoque dado aos servidores públicos no presente texto se justifica pelo fato de que a ofensiva a este segmento se constitui em uma dimensão da ofensiva às políticas sociais, haja vista que o maior contingente de servidores atua na oferta de bens e serviços públicos, com destaque para a educação e a saúde. No que tange à esfera federal, em consulta aos dados das despesas executadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano de 2016, foi possível verificar que o maior gasto com pessoal ativo da União foi do Ministério da Educação, particularmente com as instituições de ensino superior públicas e o terceiro maior foi do Ministério da Saúde⁴ (BRASIL, 2016). Portanto, em que pese a tentativa burguesa de incitar disputas no interior da classe trabalhadora, os serviços públicos e os contingentes de trabalhadores empregados para materializá-los são importantes dimensões da ofensiva às políticas sociais na presente conjuntura.

Deve ser aqui reconhecido que a massa de servidores públicos no Brasil não é homogênea, pois existem profundas diferenças

salariais e de condições de trabalho entre as esferas federal, estadual e municipais, bem como entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Apesar disso, para efeitos deste texto, a crítica à retórica dos privilégios será feita em sentido amplo, abrangendo a trajetória da previdência dos servidores públicos brasileiros abstraindo-se das eventuais diferenças entre esferas, poderes e órgãos. Por outro lado, a abordagem acerca da privatização da previdência dos servidores enfocará os trabalhadores vinculados ao Poder Executivo Federal, pois o caráter destrutivo da ofensiva em curso pode ser melhor visualizado neste setor. No entanto, deve ser estabelecido que a marcha contrarreformista atinge os servidores de forma generalizada e o interesse da privatização gira em torno de aspectos que os servidores de todas as esferas têm em comum: a estabilidade do vínculo; as parcelas do fundo público que a previdência dos servidores mobiliza; e, em maior ou menor medida, o patamar salarial mais elevado do que aquele recebido por outros segmentos de trabalhadores.

O desenvolvimento do artigo está dividido em duas seções, além desta introdução e das considerações finais: a primeira apresenta elementos constitutivos da trajetória histórica da previdência dos servidores públicos brasileiros e demonstra que os verdadeiros privilegiados do fundo público no país são os capitalistas; a segunda problematiza a dialética entre a contrarreforma dos regimes de próprios de previdência dos servidores e a expansão da massa monetária dos mecanismos de previdência privada no país.

2 A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS E OS VERDADEIROS PRIVILEGIADOS

No âmbito do objetivo geral deste artigo, que é fornecer uma crítica à concepção de que os servidores públicos são privilegiados da cobertura previdenciária no país, esta seção problematizará os determinantes constitutivos da trajetória da previdência dos servidores, com vistas a desconstituir a retórica de que este segmento é privilegiado. Ademais, também será abordado que o verdadeiro privilegiado do fundo público no Brasil é o capital.

A literatura indica dois paradigmas de estruturação de sistemas de proteção social. O primeiro diz respeito às formas de seguro social público obrigatório concebidas pelo governo de Otto Von Bismarck na Alemanha, durante a década de 1880. Essa forma de proteção era direcionada a determinadas categorias de trabalhado-

res, seus benefícios eram financiados por contribuições diretas de empregados e empregadores e a magnitude monetária dos benefícios correspondia ao montante de contribuições. O segundo paradigma refere-se à concepção de Seguridade Social, inicialmente constante no Social Security Act, nos Estados Unidos, em 1935, e consolidada no Beveridge Report, em 1942, no Reino Unido. As recomendações beveridgianas propunham a abrangência universal básica e rompia com a lógica contributiva do modelo bismarckiano ao considerar os impostos gerais como fontes de financiamento, além das contribuições de empregadores e empregados. (BOSCHETTI, 2016; SALVADOR, 2010).

De acordo com Silva (2012, p. 365), aspecto fundamental relacionado ao acesso à proteção social no capitalismo - que pode ser relacionado à trajetória da previdência social no Brasil - é o fato de esta ser derivada e dependente do trabalho assalariado, o que engendra “[...] limites estruturais das políticas sociais na sociedade capitalista”. Esta limitação estrutural ocorre porque a dinâmica de funcionamento da sociabilidade burguesa torna o trabalhador relativamente redundante e depende, necessariamente, da produção de uma superpopulação relativa, supérflua, que compõe o exército industrial de reserva. (MARX, 1996). Ora, se a dinâmica capitalista não pode generalizar plenamente o trabalho assalariado, não é possível conceber a universalização de políticas sociais que, como a previdência, historicamente basearam-se na relação com o vínculo empregatício: “[...] eis aí o limite estrutural à universalização dos regimes de previdência social que dependem exclusiva ou fundamentalmente do emprego.” (SILVA, 2012, p. 369).

É, pois, no âmbito da compreensão da relação entre proteção previdenciária e natureza do vínculo empregatício que a trajetória dos regimes dos servidores públicos deve ser problematizada no Brasil, bem como as discrepâncias entre a proteção ofertada a este segmento e a abrangência da cobertura previdenciária de outros setores da classe trabalhadora do país.

Pesquisas especializadas sobre a previdência no Brasil, como as de Oliveira e Teixeira (1985) e de Malloy (1986), indicam que militares e servidores públicos foram os primeiros segmentos a terem acesso a caixas e montepios. No caso dos servidores, o século XIX foi cenário do aparecimento de mecanismos de cobertura a certas categorias: Montepio Geral de Economia dos Servidores do

Estado (1835); Montepio dos funcionários do Ministério da Fazenda (1890); Montepio dos funcionários civis do Ministério da Guerra (1891); Montepio dos Empregados dos Correios (1889); Fundo Especial para trabalhadores das Oficinas de Imprensa Régia (1889). (MALLOY, 1986; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985). De acordo com Malloy (1986, p. 153), tal elemento foi comum a diversos países latino-americanos, pois “[...] quase sempre os oficiais militares e os funcionários públicos eram beneficiados primeiro [...] e sempre tinham esquemas de proteção superiores aos do setor privado”.

No decorrer do século XX, com o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, a proteção previdenciária adquiriu diferentes formas administrativas, com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) e os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs)⁵.

Nesse passo, Boschetti (2006) aponta que, em 1926, foi autorizada a criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) e Oliveira e Teixeira (1985) indicam que sua efetiva criação ocorreu no ano de 1938, sob a Ditadura do Estado Novo. Em geral, existe certa obscuridade na literatura quanto à criação do instituto dos servidores, especialmente porque alguns autores apontam que sua criação representava apenas a reorganização da previdência dos funcionários da União, que, desde fins do século XIX estava dividida entre montepios e caixas de diversas categorias (MALLOY, 1986; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985). Na concepção de Malloy (1986), a denominação Previdência e Assistência, em detrimento do uso do termo Aposentadoria e Pensões – usado nos institutos de outros segmentos de trabalhadores –, denotava uma condição especial dos servidores.

Apesar de tais obscuridades na literatura quanto à criação do IPASE, o fato é que as distinções entre a proteção ofertada a servidores públicos e aquela oferecida a outros segmentos de trabalhadores constituem-se em uma determinação concreta e, em uma perspectiva histórica, constitui-se em um dos dilemas constitutivos do desenvolvimento do sistema de proteção social no Brasil. É um equívoco, no entanto, caracterizar este fato unilateralmente como um privilégio.

O elemento primordial do desenvolvimento da proteção previdenciária no Brasil durante o século XX é apontado por Boschetti (2006) como o flagrante paradoxo entre a estrutura de financiamento baseada na lógica contributiva do seguro bismarckiano, a qual exigia um vínculo empregatício formal, e a precária estrutura das

relações de trabalho no país, caracterizada pelo estatuto rebaixado da força de trabalho e proliferação dos vínculos informais. Ora, um modelo previdenciário baseado na capacidade contributiva dos trabalhadores, necessariamente beneficiará segmentos que possuem vínculos estáveis e regularidade de renda para alcançar o número de contribuições necessárias para fazer jus a benefícios. (SILVA, 2012). Ocorre que, em uma sociedade periférica como a brasileira, na qual proliferam vínculos precários, segmentos como os servidores públicos, que possuem as condições materiais para cumprimento das regras de acesso, são minoria no universo dos trabalhadores e, por isso, sua proteção social adquire a aparência de privilégio. Assim explica Boschetti (2006, p. xviii): “[...] em uma sociedade não-salarial, os direitos dos trabalhadores são, muitas vezes, vistos como privilégios, sobretudo porque as relações informais de trabalho não garantem acesso aos direitos sociais a uma importante parcela de trabalhadores”.

Portanto, o modelo de proteção previdenciária estruturado no Brasil deliberadamente excluía amplos setores de trabalhadores, cuja inserção produtiva precária impossibilitava o atendimento às regras contributivas de acesso. Por isso, verifica-se que é metodologicamente equivocado interpretar unilateral e vulgarmente a melhor cobertura previdenciária dos servidores públicos como um privilégio deste setor, haja vista que a real razão das discrepâncias está relacionada à precariedade das condições contributivas do restante da massa subalterna.

Quanto ao esquema previdenciário originalmente previsto na CF de 1988, foram concebidas três espécies de regimes públicos⁶, independentes entre si: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), direcionado aos segmentos de trabalhadores do setor privado, rurais, autônomos, empregados públicos e servidores de entes que não possuem regimes próprios, componente do Sistema de Seguridade Social e financiado pelo Orçamento da Seguridade Social (OSS); os regimes próprios dos servidores públicos civis dos entes federativos (RPPS), financiado pelos orçamentos fiscais de cada ente federado e pelas contribuições dos servidores; os regimes próprios dos militares, também financiado pelos recursos fiscais.

É importante salientar que a configuração do Sistema de Seguridade Social estabelecido pela Carta Magna foi permeada por limitações e paradoxos estruturais (BOSCHETTI, 2006; SALVA-

DOR, 2010; SILVA, 2012). A maior expressão destas limitações, no âmbito da Previdência Social, foi o predomínio da lógica do seguro contributivo como regra de acesso aos benefícios previdenciários da Seguridade. Mantinha-se, assim, a orientação do seguro bismarckiano no sentido de que a cobertura previdenciária estava relacionada à proteção de um risco social. Assim, a dimensão e a magnitude monetária dos benefícios previdenciários do RGPS, especialmente das aposentadorias, tinha uma relação de proporcionalidade com o número e o valor das contribuições diretas. (BOSCHETTI, 2006).

Tem-se, portanto, a manutenção da lógica do seguro para acesso aos benefícios previdenciários, o que se refletiu em prejuízo ao princípio da equidade na participação do custeio do sistema, pois a principal fonte de financiamento dos benefícios essencialmente previdenciários continuava a ter sua origem nas contribuições de trabalhadores e empregadores, ou seja, permaneceu necessariamente articulada à dinâmica do mercado de trabalho. Na concepção de Salvador (2010, p. 41), “[...] quando o acesso ao benefício depende da contribuição (por exemplo, na previdência social), uma parcela significativa de pessoas fica excluída do sistema”.

A configuração desse cenário, mesmo após a CF de 1988, manteve difícil o acesso à cobertura previdenciária a grande parcela da População Economicamente Ativa (PEA), conforme aponta o estudo de Silva (2012), pois o contexto de proliferação de vínculos empregatícios precários e com baixos salários, preponderantes na era neoliberal, exclui da cobertura contingentes de trabalhadores que não possuem capacidade contributiva. Com isso, a cobertura previdenciária dos servidores públicos continuou a manter a aparência de privilégio, haja vista o fato de que a natureza do seu vínculo empregatício facilita a inclusão e o acesso à Previdência por parte deste segmento.

Apesar da manutenção da lógica do seguro contributivo para acesso à cobertura previdenciária, em sentido amplo, é possível afirmar que o arcabouço de proteção social estruturado no âmbito da CF de 1988, representou importantes avanços em relação a outros dilemas da previdência social no Brasil, especialmente em decorrência do estabelecimento da uniformização e equivalência entre benefícios urbanos e rurais, da irredutibilidade do valor dos benefícios e da estrutura de financiamento diversificada. (SALVADOR, 2010; SILVA, 2012).

Por outro lado, permaneceram as diferenças entre o financiamento, as regras de acesso e de cálculo da magnitude monetária dos benefícios do RGPS e dos RPPSs, pois cada um desses regimes públicos teve estruturação segregada. Demarcar estas diferenças entre os regimes próprios e o RGPS, no âmbito da crítica à concepção contrarreformista de que os servidores são privilegiados, é importante porque, em textos legitimadores da contrarreforma, como Brasil (2016) e World Bank (2011), os apologistas burgueses tendem a ignorar as diferenças de financiamento entre os regimes e apresentam as despesas estatais com pagamentos de benefícios de forma agregada, ocultando o fato de que o RGPS e os regimes próprios foram originalmente concebidos de forma distinta.

Dentre as diferenças importantes, em geral ocultadas pelos contrarreformistas, podem ser citadas as seguintes: os benefícios previdenciários dos servidores não fazem parte do Sistema de Seguridade Social, são financiados por contribuições dos servidores e dos entes federados, enquanto a Seguridade possui orçamento próprio; após a etapa da contrarreforma executada pelo governo Lula em 2003, servidores inativos e pensionistas passaram a contribuir para os regimes próprios na parcela que excede o teto do RGPS, o que não ocorre com outros segmentos de trabalhadores; a contribuição dos servidores públicos para os regimes próprios tem o patamar mínimo de 11%, independentemente do patamar remuneratório, ao passo que, no RGPS, a menor alíquota para assalariados é de 8%⁷.

Pelo que foi exposto até aqui, concebe-se que as diferenças entre a cobertura previdenciária de servidores públicos e outros segmentos de trabalhadores se expressam, no plano da aparência, como um privilégio. Porém, na essência desta circunstância, encontra-se a contradição entre o modelo de financiamento e cobertura do sistema baseado em contribuições diretas e a estrutura das relações de trabalho no Brasil, que são predominantemente precárias e dificultam a estabilidade das contribuições, o que se agudiza nos marcos da ofensiva neoliberal. Ademais, descaram-se as diferenças de financiamento entre o RGPS e regimes próprios, em geral ocultadas pelos defensores da contrarreforma.

Dessa conjuntura, é possível inferir que, se o Estado realmente quisesse acabar com a aparência de privilégios entre os regimes públicos de Previdência, atuaria no sentido de expandir e universalizar a cobertura previdenciária aos contingentes que hoje sequer

estão incluídos na cobertura, especialmente a partir de uma política macroeconômica que privilegiasse a criação de empregos formais e com patamares salariais mais altos. (SILVA, 2012). Ao contrário, com a contrarreforma, o Estado excluirá diversos segmentos da cobertura previdenciária, conforme apontam o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2017) e Fagnani (2017).

Estabelecidas essas questões relacionadas à desmistificação da retórica de que os servidores são detentores de privilégios, cumpre apontar os verdadeiros privilegiados do fundo público⁸ no Brasil.

São diversos os mecanismos utilizados pelo Estado para destinar grandes parcelas do fundo público aos capitalistas. Do ponto de vista da arrecadação, é possível citar os seguintes privilégios ao capital: famigeradas políticas de desonerações e isenções de diversos tipos de tributos, que acarretam perdas bilionárias à arrecadação fiscal nas três esferas de governo; inescrupulosa conformação de uma institucionalidade favorável à sonegação fiscal por parte dos capitalistas, pois no Brasil não existe mais o crime contra a ordem tributária; devastadores lançamentos de sucessivos programas de parcelamentos de débitos tributários - como o Refis, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Educação Superior (PROIES) e o Programa Especial de Regularização Tributária (PERT) – que, na prática, garantem o perdão da dívida ativa de grandes capitalistas (SALVADOR, 2010, 2017).

Na perspectiva das despesas do Estado brasileiro, o capital é privilegiado da seguinte forma, dentre outras: pagamento de juros e amortização da dívida pública, espécie de gastos que consome a maior parte da destinação de recursos na esfera federal; diversas formas de concessão de subsídios, como empréstimos a grandes capitalistas concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a juros em patamares mais baixos do que os do mercado. (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2017; SALVADOR, 2010, 2017).

Esses privilégios garantidos aos capitalistas jamais são reconhecidos pelos apologistas da contrarreforma previdenciária, tampouco são mencionados nas maciças e sistemáticas propagandas que o governo federal divulgou para atacar os servidores públicos e incitar as disputas entre frações da classe trabalhadora brasileira.

Diante das questões expostas nesta seção, fica evidente que a concepção de que os servidores públicos são privilegiados da proteção previdenciária constitui-se em uma retórica vulgar, superficial e unilateral, que não considera a estruturação mais ampla da proteção previdenciária no país e oculta o fato de que os verdadeiros privilegiados do fundo público no país são os capitalistas. Em realidade, por detrás da retórica burguesa que legitima a contrarreforma e a ofensiva aos servidores públicos está o interesse em potencializar a expansão dos mecanismos da chamada previdência privada no país, tema da próxima seção.

3 CONTRARREFORMA E “PREVIDÊNCIA PRIVADA”: o “privilégio” dos servidores

No Brasil, a chamada previdência privada⁹ abrange um conjunto de agentes que são classificados como entidades abertas e fechadas. As primeiras dizem respeito a organizações constituídas como sociedades anônimas, estruturadas por bancos e seguradoras que vendem planos de “previdência” no mercado ao público em geral. As entidades fechadas referem-se aos fundos de pensão, os quais são rotulados pelo falso instituto burguês de sem fins lucrativos, e podem ser constituídos por empresas, grupos de empresas, associações profissionais, classistas, dentre outros, e destinam-se a grupos específicos de trabalhadores (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2011).

No âmbito das determinações constitutivas do capitalismo contemporâneo, especialmente do processo que Chesnais (2005) denomina mundialização do capital, os agentes da previdência privada fazem parte de um conjunto de instituições denominadas investidores institucionais. Segundo o referido autor, os fundos de pensão se caracterizam como “[...] instituições que centralizam, no quadro de regimes privados de previdência de empresas, uma forma de poupança cujas rendas salariais (no sentido amplo) representam a fonte inicial.” (CHESNAIS, 2005, p. 51).

Como primeiro passo para compreender as interrelações entre a contrarreforma da previdência dos servidores públicos e a potencialização da expansão da previdência privada no país, é importante contextualizar a ofensiva aos regimes próprios e a privatização das políticas sociais nos marcos da contrarreforma do aparelho do Es-

tado, que, no Brasil, foi propagandeada a partir do primeiro ano do governo FHC, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado¹⁰. No caso das aposentadorias dos servidores públicos, o referido documento explicitamente legitimava a imposição de regras restritivas com fins de acabar com o sistema de privilégios. (BRASIL, 1995).

Ademais, tal documento forneceu as diretrizes do papel do Estado brasileiro e suas formas de intervenção na sociedade: concebeu a focalização das atividades estatais em um núcleo estratégico e em atividades exclusivas básicas, abrindo espaço para a atuação de agentes privados no fornecimento de bens e serviços públicos, por meio da figura dos serviços não exclusivos do Estado e da produção de bens e serviços para o mercado. Nesta configuração, o papel do Estado é “[...] complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais” (BRASIL, 1995, p. 44).

Trata-se de uma redefinição do Estado, dos serviços e dos servidores públicos, a qual foi orientada pelos postulados do neoliberalismo, pela implantação de métodos e técnicas gerencialistas e pela necessidade economicista de atender os cidadãos “[...] com boa qualidade a um baixo custo.” (BRASIL, 1995, p. 42). Com efeito, a estrutura estatal foi reduzida, e isto “[...] mudou o perfil dos servidores públicos, por meio da retomada das contratações temporárias e de servidores públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), reduzindo-se o percentual dos regidos pelo Regime Jurídico Único (RJU).” (SILVA, 2012, p. 284).

Para além desses aspectos, é primordial ressaltar que a dialética entre a contrarreforma da previdência dos servidores públicos e a expansão dos mecanismos de previdência privada está diretamente relacionada com as amplas parcelas do fundo público que os regimes próprios são capazes de mobilizar, especialmente, “[...] a parte mais atraente da massa salarial: o estável recolhimento dos salários dos servidores”. (SALVADOR, 2011, p. 122). Em outras palavras, a contrarreforma e a privatização da previdência dos servidores públicos é uma das múltiplas expressões da agudização das disputas pelos recursos do Estado nos marcos do capitalismo contemporâneo, e tem como objetivo elementar a ampliação das já gigantescas parcelas do fundo público que são diretamente direcionadas ao capital.

A pedra angular da dialética entre a contrarreforma da previdência dos servidores públicos e a expansão dos mecanismos de previdência privada no Brasil é a estruturação de um arcabouço de proteção social fundamentado pelos pilares propostos pelo Banco Mundial (1994), que se materializa pela articulação dos seguintes processos: imposição de regras restritivas de acesso e redução da magnitude monetária ofertada pelos regimes próprios; impulso à criação de mecanismos de “previdência privada” (fundos de pensão ou planos abertos) por entes federados; política de coerção à adesão dos servidores públicos aos mecanismos da previdência privada.

No âmbito do Serviço Social brasileiro, diversos estudos especializados no campo da Seguridade e da Previdência Social reconhecem o papel do Banco Mundial (BM) como agência burguesa propagadora da ofensiva às estruturas públicas de proteção previdenciária, como os de Granemann (2006), Silva (2015), Mota (2015) e Boschetti (2016). De fato, o documento denominado *Envejecimiento sin Crisis*¹¹, de 1994, foi paradigmático ao sugerir o sistema de pilares, vinculado ao rebaixamento dos regimes públicos com vistas à expansão dos planos privados. Segundo o BM (1994, p. 17), os pilares se estruturam de acordo com as funções de poupança e de redistribuição e se baseiam em diferentes mecanismos de financiamento e administração: “[...] dois pilares obrigatórios distintos, um de administração pública cujos recursos sejam provenientes de impostos e outro de administração privada cujos recursos consistam em poupanças acumuladas e estejam totalmente financiadas”. O terceiro pilar tem caráter voluntário suplementar, e, segundo a agência imperialista, é “[...] para aqueles que desejam benefícios de maior valor”.

Nesses termos, o primeiro pilar proposto pelo BM (1994) tem caráter obrigatório, é financiado com impostos, administrado pelo setor público e a modalidade do benefício tem caráter mínimo uniformizado, com vistas a garantir apenas as necessidades básicas. De modo geral, este pilar “[...] deveria ser pequeno, a fim de dar ampla margem a outros pilares” (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 18). No que tange às aposentadorias dos servidores públicos no Brasil, este pilar foi estruturado por intermédio da implantação de regras restritivas de acesso e de rebaixamento do valor dos benefícios: possibilidade de imposição de um teto de benefícios, quando criado regime complementar de previdência (EC nº 20 de 1998); vinculação entre idade, tempo de contribuição, tempo de serviço público e tempo no

cargo para se aposentar (EC nº 20 de 1998); fim da integralidade do benefício (EC nº 41 de 2003); redução das alíquotas de reajuste, com o fim da paridade (EC nº 41 de 2003); contribuição dos inativos (EC nº 41 de 2003).

Ressalte-se que o elemento basilar da dialética contrarreforma-privatização, no caso dos servidores públicos, foi a regra relacionada à imposição de um teto, isto é, um limite máximo para os benefícios, com vistas à garantia do impulso ao segundo pilar proposto pelo BM (1994), o qual tem caráter obrigatório, é administrado pelo setor privado e financiado individualmente. No caso dos servidores públicos no Brasil, este pilar está sendo materializado por meio da criação de fundos de pensão e/ou impulso a planos abertos nas três esferas de governo.

O primeiro desses fundos foi criado em 2011 no estado de São Paulo, por meio da Lei nº 14.653, de 22 de dezembro, denominado Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo - SP (PREVCOM)¹². No entanto, os fundos de pensão com maior capacidade de acúmulo de reservas monetárias são aqueles criados para os servidores públicos federais, por meio da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, com destaque para a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (FUNPRESP-EXE).

Especificamente no que tange aos fundos criados para os servidores públicos federais, o processo de contrarreforma do regime próprio está sendo acompanhado por uma avassaladora política de coerção à adesão à Funpresp, especialmente pelos seguintes mecanismos: imposição da adesão automática, pela Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015; fim da vitaliciedade da pensão por morte no regime próprio por meio da Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015 e concomitante garantia da vitaliciedade no plano de benefícios da Funpresp-Exe; proposta de aumento da alíquota de contribuição previdenciária para quem ganha acima do teto e ingressou no serviço público depois de 04/02/2013, constante na Medida Provisória nº 805, de 30 de outubro de 2017.

Essa política de coerção à adesão à Funpresp, no caso dos servidores do Poder Executivo Federal, tem como objetivo precipuo a expansão da massa monetária mobilizada por este fundo de pensão, que é de grande magnitude. Em linhas gerais, os fatores que fazem da Funpresp-Exe um fundo de pensão amplamente cobiçado

pelos capitalistas giram em torno dos seguintes aspectos: o amplo contingente de servidores do Executivo Federal; o patamar salarial elevado; a estabilidade do recolhimento das contribuições dos servidores e da União.

Para que se possa ter uma melhor percepção acerca do potencial de acúmulo monetário da Funpresp-Exe, a Tabela 1 apresenta dados relacionados ao comportamento do montante dos investimentos e do quantitativo de servidores participantes no período entre setembro de 2015 - antes da determinação do mecanismo da adesão automática – e setembro de 2017. Conforme é possível observar, a imposição do mecanismo coercitivo da adesão automática engendrou um crescimento gigantesco do quantitativo de servidores vinculados à Funpresp-Exe, configurando uma expansão da ordem de 311%, ou seja, o número de servidores quadruplicou, passando de, aproximadamente, 8 mil em setembro de 2015 para alcançar o quantitativo de mais de 32 mil em setembro de 2017. No passo dessa expansão, a magnitude monetária dos investimentos do fundo de pensão em análise triplicou, alcançando uma elevação extraordinária, de 230%.

Com essa expansão, fruto da visceral ofensiva à previdência dos servidores, a Funpresp-Exe ganhou maior visibilidade no conjunto dos fundos de pensão do país. Em setembro de 2015, o montante monetário dos investimentos da Funpresp-Exe foi apontado pela Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP) na posição 203, dentre os maiores do país. Após a materialização da política coercitiva, em setembro de 2017, o relatório da ABRAPP aponta a Funpresp-Exe na posição 132. Trata-se de um salto extraordinário.

Tabela 1 - Investimentos monetários e quantitativo de participantes da Funpresp-Exe (Setembro de 2015/Setembro de 2017)

	2015	2017	Variação %
Investimentos (R\$)	R\$ 195.656.043,92	R\$ 645.629.021,44	230%
Quantitativo de participantes (Unidade)	7.926	32.599	311%

Fonte: Consolidados estatísticos da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP)¹³ de setembro de 2015 e setembro de 2016.

Nota: Os valores monetários foram deflacionados pelo IGP-DI, em R\$ de janeiro de 2018.

É importante ressaltar que, apesar de a aplicação de tal política de coerção ter se manifestado de forma mais intensa no caso dos servidores públicos federais nos anos recentes, tal ofensiva se estende aos servidores de todas as esferas e poderes em Estados, no Distrito Federal e nos municípios do país. Em realidade, no contexto da PEC nº 287/2016, em que a retórica de que os servidores são privilegiados está sendo amplamente utilizada pelo capital e seus prepostos, a dialética contrarreforma-privatização tende a se potencializar no âmbito deste segmento, consolidando os servidores públicos como privilegiados da privatização da previdência no país.

4 CONCLUSÃO

Diante da ampla propagação da concepção de que os servidores públicos são privilegiados da proteção previdenciária no Brasil, este texto teve como objetivo geral submeter esta retórica à análise crítica e, como objetivo específico, pretendeu-se argumentar que a restrição da proteção previdenciária dos servidores públicos está sendo um mecanismo de potencialização de expansão das massas monetárias da previdência privada no Brasil.

A trajetória percorrida demonstrou que, na essência do aparente privilégio previdenciário dos servidores públicos, encontra-se o paradoxo entre o modelo do seguro contributivo e as precárias condições de acesso à renda estável por parte de amplos segmentos da classe trabalhadora no país. Para além deste aspecto, ficou evidente que a contrarreforma da previdência dos servidores públicos está sendo materializada nos marcos dos pilares propostos pelo BM (1994) e que, em última instância, o rebaixamento da cobertura previdenciária deste segmento de trabalhadores está sendo funcional à expansão das massas monetárias da chamada previdência privada no país, materializando o que aqui se denominou dialética contrarreforma-privatização.

Ao fim e ao cabo, confirmou-se a hipótese geral que sustentou este trabalho, no sentido de que a retórica dos privilégios é extremamente funcional ao capital, pelos seguintes motivos: incita o conflito entre frações da classe trabalhadora brasileira; oculta o fato de que os capitalistas são os verdadeiros privilegiados do fundo público no Brasil; encobre a circunstância de que o real interesse na contrarreforma dos regimes públicos está no enorme potencial de acúmulo

monetário dos fundos de pensão direcionados a servidores, o que está diretamente relacionado ao patamar salarial mais elevado e à estabilidade do vínculo empregatício.

Tendo em vista que a ofensiva aos regimes previdenciários dos servidores públicos constitui-se em apenas uma das múltiplas determinações da ofensiva capitalista contra os direitos sociais e trabalhistas das massas oprimidas, a “[...] apreensão serena e fria das condições dadas” (MARX; ENGELS, 2010, p. 68) impõe, para os tempos correntes, a necessidade de uma reflexão teórica mais profunda acerca das lutas sociais e do papel da política social nesta conjuntura.

Em linhas gerais, o contexto de desmantelamento e privatização das estruturas de proteção social, de desmonte dos direitos trabalhistas, de saqueio do fundo público e intensificação da subsunção do trabalho ao capital permite inferir que os tempos de reformismo e de conciliação com a burguesia estão esgotados e exigem uma estratégia política mais intensa por parte da massa de explorados. Nas palavras de Mészáros (2011, p. 151), sindicatos e partidos da classe trabalhadora “[...] só terão sucesso na emancipação dos trabalhadores se seu princípio orientador básico for uma mudança abrangente no quadro da reprodução societária”.

Nessa mesma perspectiva, Marx e Engels (2010, p. 75), ao dissertarem sobre as tarefas do partido proletário no contexto das lutas de classe na Alemanha em 1850, já apontavam a necessidade do posicionamento partidário autônomo da classe trabalhadora, “[...] não se deixando demover em nenhum momento da organização independente do partido do proletariado pelo fraseado hipócrita dos pequeno-burgueses democráticos. Seu grito de guerra deve ser: a revolução em permanência”.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. Consolidado estatístico. São Paulo, set. 2015. Disponível em: <http://www.abrapp.org.br/Consolidados/Consolidado%20Estat%C3%ADstico_09_2015.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2018.
- _____. Consolidado estatístico. São Paulo, set. 2017. Disponível em: <http://www.abrapp.org.br/Consolidados/Consolidado%20Estat%C3%ADstico_09_2017.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2018.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Previdência Complementar do Servidor Público: críticas e questionamentos ao Projeto de Lei 1.992/2007. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20120726210214_Previdencia-Complementar-do-Servidor_26-07-2011_Previdencia_complementar_do_Servidor.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2018.

_____. Análise da Seguridade Social 2016. 17. ed. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Livros_24_10_2017_11_48_10.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2018.

BANCO MUNDIAL. Envejecimiento sin crisis: política para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Washington, D.C., 1994.

BEHRING, E. Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2 ed., 3. reimpr. São Paulo: Cortez, 2008.

_____; BOSCHETTI, I. Política Social: fundamentos e história. 9. ed., 6. reimpr. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, I. Assistência social e trabalho no capitalismo. São Paulo: Cortez, 2016.

_____. Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília, DF: Letras Livres: Editora UnB, 2006.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, DF, 1995.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 287 de 2016. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=DC4C7EDF2B9CC2AE929895D124C1B274.proposicoesWebExterno1?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016>. Acesso em: 9 fev. 2018.

_____. Senado Federal. LOA 2006 – Execução Orçamentária por órgão. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://www8.senado.gov.br/BOE/BI/logon/start.do?ivsLogonToken=www8a.senado.gov.br/%3A6400%40304229Ji1SPBquRvmp1wJypee8Tsiw6nquAhADm304227J5FMsDbF6RaouFcGr5EAxSkZ6L3tyT5gm>>. Acesso em: 9 fev. 2018.

CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: _____ (Org.) **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 34-67.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTUDOS E ESTATÍSTICAS SOCIOECONÔMICOS. PEC 287-A: a reforma da Previdência e da Assistência Social na versão aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados. **Nota Técnica**, São Paulo, n. 186, jul. 2017. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec287Substitutivo.html>>. Acesso em: 9 fev. 2018.

FAGNANI, E. Apresentação. In: PUTY, C. A. C. B.; GENTIL, D. L. G. (Orgs.) **A Previdência Social em 2060: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro**. Brasília, DF: ANFIP, 2017. p. 8-12. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Livros_15_03_2017_08_49_17.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2018.

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

_____. Para uma interpretação marxista da “previdência privada”. 2006. 268 f. Tese (Doutorado) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

_____. PEC 287/16: falácias para a desconstrução dos direitos do trabalho. **SER Social: Previdência Social e Trabalho**, Brasília, DF, v. 18, n. 39, p. 672-688, jul./dez. 2016.

MALLOY, J. A política de Previdência Social no Brasil. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986. (Biblioteca de saúde e sociedade, v. 13).

MARX, K. A Lei Geral da Acumulação Capitalista. In: _____ O Capital: crítica da economia política. Volume I. Livro Primeiro. Tomo 2. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. p. 245-338.

_____; ENGELS, F. **Lutas de classes na Alemanha**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

MÉSZÁROS, I. A crise estrutural do capital. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MOTA, A. E. Cultura da crise e seguridade social. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

OLIVEIRA, J.; TEIXEIRA, S. (Im) Previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: ABRASCO, 1985.

SALVADOR, E. A Privatização da Previdência do Servidor Público: a FUNPRESP e a financeirização das aposentadorias e pensões. Cadernos ASLEGIS, Brasília, DF, n. 43, p. 107 a 123, maio/agosto, 2011.

_____. Fundo público e seguridade social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.

SILVA, M. L. L. da. Previdência social no Brasil: (des) estruturação do trabalho e condições para sua universalização. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. Trabalho e Previdência social no Brasil no contexto de crise do capital. O Social em Questão, Rio de Janeiro, v. 34, p. 137-160, 2015.

WORLD BANK. Growing old in an older Brazil: implications of population aging on growth, poverty, public finance and service delivery. Washington D.C., 2011.

Notas:

- ¹ Repudia-se toda e qualquer tentativa de denominar a ofensiva capitalista de reforma, pois, de acordo com Behring (2008), este termo teve, historicamente, uma conotação progressista e foi ressemantificado pelo capital com fins de implantação do neoliberalismo. De acordo com a referida autora, o termo mais apropriado para qualificar o processo reacionário em curso é contrarreforma, concepção incorporada neste texto.
- ² O repúdio popular, as manifestações de setores da sociedade e as dificuldades de aprovação da PEC nº 287/2016 no Congresso estão fazendo o governo negociar e alterar alguns pontos da proposta. Apesar dessas negociações, o governo mostra-se inflexível para mudar os elementos fundamentais da contrarreforma, como a elevação da idade mínima e a elevação do tempo de contribuição para trabalhadores da iniciativa privada e servidores públicos.
- ³ O processo regressivo em torno dos regimes previdenciários possui três grandes objetivos: destinar parcelas cada vez maiores do fundo público para a acumulação capitalista, nas mais diversas formas; garantia do aumento da subsunção do trabalho ao capital; criação

***OS “PRIVILEGIADOS” DA PRIVATIZAÇÃO: a contrarreforma previdenciária
dos servidores públicos no Brasil***

de nichos de acumulação, incentivando a proliferação de agentes privados na oferta de bens e serviços, o que, no caso da cobertura previdenciária, ocorre com os mecanismos da chamada previdência privada (BOSCHETTI, 2016; GRANEMANN, 2016). Estes objetivos articulam-se entre si e envolvem amplos segmentos de trabalhadores, mas, no presente texto, o enfoque será dado na privatização da previdência dos servidores públicos.

- ⁴ O segundo maior gasto de pessoal da União em 2016 foi com a Justiça do Trabalho.
- ⁵ A presente abordagem ficará restrita à trajetória da previdência dos servidores públicos. Para uma abordagem mais ampla, consultar Oliveira e Teixeira (1985) e Silva (2012).
- ⁶ Consideram-se aqui apenas os regimes públicos, refutando-se, assim, a concepção difundida pelo Estado burguês e apologistas do capital de que a previdência privada ou complementar faz parte do esquema de previdência social, haja vista que estas estruturas não possuem o objetivo de prover proteção previdenciária, mas sim submeter recursos monetários ao capital, conforme aponta Granemann (2006, 2012, 2016).
- ⁷ Para quem tem salário de remuneração até R\$ 1.693,72, conforme as regras de 2018. A Tabela está disponível no site do INSS. (Disponível em: <<https://www.inss.gov.br/servicos-do-inss/calculo-da-guia-da-previdencia-social-gps/tabela-de-contribuicao-mensal/>>).
- ⁸ A concepção de fundo público aqui adotada é aquela constante em Salvador (2010), isto é, que não se restringe ao orçamento público, mas abrange toda capacidade de mobilização de recursos monetários por parte do Estado capitalista, tanto no âmbito da arrecadação quanto no que se refere ao destino dos recursos.
- ⁹ O uso do recurso às áspas refere-se à concepção já sinalizada de que os mecanismos da previdência privada não estão direcionados a prover proteção previdenciária, nos termos de Granemann (2006, 2012).
- ¹⁰ Apesar de ter sido elaborado no âmbito do governo federal, as diretrizes constantes neste documento foram também aplicadas em estados e municípios. Para uma crítica marxista a este documento, consultar Behring (2008).
- ¹¹ Todas as citações do referido documento são traduções próprias da Língua Espanhola, que não serão mais mencionadas por questão de espaço.
- ¹² Outros fundos já foram criados nos seguintes estados: Rondônia, em 2013; Espírito Santo, em 2013; Minas Gerais, em 2014; Bahia, em 2015; Rio Grande do Sul, em 2015; Rio de Janeiro, em 2012; dentre outros.
- ¹³ Os consolidados estatísticos da ABRAPP estão disponíveis no seu site (Disponível em: <<http://www.abrapp.org.br/Paginas/consolidadoestatistico.aspx>>).