



# 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

---

Eixo: Política Social e Serviço Social.

Sub-Eixo: Ênfase em Gestão.

## COGESTÃO PREVIDENCIÁRIA NO CONTEXTO NEOLIBERAL: POSSIBILIDADES E LIMITES À PARTICIPAÇÃO E AO EXERCÍCIO DE UMA CIDADANIA DELIBERATIVA

Marcia Ribeiro Silva<sup>1</sup>

**Resumo:** A previdência social historicamente foi constituída como instrumento de proteção social para a cobertura de infortúnios à população brasileira. No entanto, em tempos de aprofundamento neoliberal, essa política pública é afastada de sua essência redistributiva, assumindo novos contornos para satisfação das necessidades de acumulação por parte do mercado financeiro. Nesse sentido, que essa pesquisa de cunho qualitativa, propõe mediante revisão bibliográfica, analisar elementos da cogestão da política de previdência social na contemporaneidade a partir de dois pressupostos: o exercício da participação social e a constituição de uma cidadania deliberativa no cerne desta política em tempos de aprofundamento do neoliberalismo. Considera-se que o projeto neoliberal impôs limites à composição da cogestão previdenciária assim como definida na Constituição Federal de 1988, a partir da inserção da ótica gerencial e burocrática nos espaços institucionalizados de representação da sociedade civil, com destaque para os conselhos previdenciários.

**Palavras-Chaves:** Previdência Social; Neoliberalismo; Cogestão Previdenciária; Participação Social; Conselhos Previdenciários.

**Abstract:** Social security has historically been constituted as an instrument of social protection to cover misfortunes for the Brazilian population. However, in times of neoliberal deepening, this public policy is removed from its redistributive essence, assuming new contours to satisfy the needs of accumulation by the financial market. In this sense, this qualitative research proposes, through a bibliographical review, to analyze elements of the co-management of social security policy in the contemporary world based on two presuppositions: the exercise of social participation and the constitution of a deliberative citizenship at the core of this policy in times of deepening of neoliberalism. It is considered that the neoliberal project imposed limits on the composition of social security as defined in the Federal Constitution of 1988, from the insertion of the managerial and bureaucratic viewpoint in the institutionalized spaces of representation of civil society, with emphasis on social security councils.

**Key Words:** Social Security; Neoliberalism; Cogestión; Social Participation; Social Security Councils.

## INTRODUÇÃO

Este estudo de cunho qualitativo propõe, mediante revisão bibliográfica, analisar elementos da cogestão da política de previdência social na contemporaneidade, a partir de dois pressupostos: o exercício da participação social e a constituição de uma cidadania deliberativa em tempos de aprofundamento do neoliberalismo.

Salienta-se que a previdência social (PS), historicamente, ocupa na cena brasileira um lugar de destaque no tocante à construção da proteção social no país e a redistribuição de renda. No entanto, na contemporaneidade, com o advento do projeto neoliberal, há uma

---

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação, Universidade Federal de Sergipe (UFS). E-mail: marcia\_tkpm@hotmail.com.

tendência de afastamento de seu caráter protetivo em função da centralização das reflexões e proposições na esfera econômica, em especial, no que concerne a formulação da política previdenciária pública, organizada por intermédio do modelo de repartição simples<sup>2</sup>.

Nessa perspectiva, as implicações políticas e sociais sobre a população brasileira são inseridas em segundo plano, dado que as medidas adotadas pelo Estado neoliberal privilegiam o atendimento das demandas de acumulação do mercado financeiro, com foco sobre a capitalização do sistema de PS. Essa realidade emerge como um paradoxo em relação a dispositivos da Constituição Federal de 1988 (CF), que propôs inovações sobre a organização da proteção social no Brasil, sobretudo, ao inaugurar o sistema de seguridade social inspirado no modelo europeu de bem-estar social, no qual está incluso a previdência.

A CF, para atendimento das requisições da sociedade civil brasileira, que, por sua vez, almejava à democratização do Estado, situou dentre os princípios da seguridade a adoção da descentralização político-administrativa e da participação social, esta última exercida em órgãos colegiados com a finalidade de partilhar os processos de tomada de decisão acerca das políticas sociais públicas, com ênfase sobre a proposta do paradigma da cogestão<sup>3</sup>. Em consonância com a CF, então, no espaço previdenciário, foram criados os conselhos de previdência social com a finalidade de deliberar sobre a política e a gestão do sistema.

Com base no exposto, para o alcance do objetivo geral deste estudo, estruturou-se o debate em duas seções. A primeira seção abarcou uma breve reflexão acerca da influência das estratégias do capital monopolista na reconfiguração do Estado brasileiro, principalmente, a partir da inserção de uma lógica macroeconômica baseada no tripé do neoliberalismo, da financeirização e do processo de reestruturação produtiva, que exerceram forte pressão para o rebaixamento dos direitos, em especial, o direito previdenciário. E, por fim, na segunda seção, foram elencados limites e possibilidades introduzidos no processo de construção e consolidação da cogestão previdenciária, com destaque para o papel desempenhado pelos conselhos previdenciários na qualidade de espaços institucionalizados destinados à participação social nesta política.

---

<sup>2</sup> O sistema de repartição simples brasileiro tem como norte o princípio da solidariedade, cujo objetivo principal é a promoção de justiça social, sobretudo, entre a população com renda variável como trabalhadores rurais, trabalhadores informais e outros. Para a manutenção monetária do sistema, conta com uma forma de financiamento direta e indireta, cujo sustentáculo trata da contribuição de trabalhadores, dos empregadores e do Estado.

<sup>3</sup> A cogestão representa no âmbito da PS um mecanismo democratizante de partilha de poder. Nesse sentido, não trata de substituir a administração das instituições previdenciárias, mas de desconstruir a visão tecnicista e burocrática que predominou historicamente sobre a PS, deslocando-a para o campo participativo e humanizado. Desse modo, foram criados inúmeros espaços propícios a participação, entre os quais se sobressai o papel desempenhado pelos conselhos previdenciários por seu caráter deliberativo.

## **CONTRARREFORMA DE ESTADO NO BRASIL: implicações sobre a previdência social**

Desde a institucionalização como política pública na década de 1930, a PS apresenta como missão a preservação da força de trabalho nos casos de infortúnios sociais, como doença, invalidez, idade avançada e morte. A trajetória histórica dessa política é demarcada por importantes disputas entre capital e trabalho, principalmente, por se constituir como um dos mais eficazes instrumentos de redistribuição de renda e, conseqüentemente, de desenvolvimento socioeconômico.

Na contemporaneidade, a política previdenciária, paulatinamente, tem sido afastada de sua herança redistributiva em função da inserção de uma cultura privatista no cerne do Estado brasileiro, respaldada pelo projeto neoliberal, que promove uma “cultura política da crise” como visão de mundo ideológica nos termos de Mota (1995). Dito de outro modo, que enaltece um projeto gerencial privatista no âmbito público.

Diante desse cenário, deve-se resgatar alguns elementos preponderantes à compreensão do que se trata o projeto neoliberal e como esse incide sobre o Estado brasileiro e sobre a previdência social pública, contribuindo posteriormente para o enfraquecimento do paradigma da cogestão previdenciária, uma vez que, afetou as formas de organização e de representação da classe trabalhadora.

O neoliberalismo é um modelo de organização político-econômico que emerge, na década de 1970, nos países centrais<sup>4</sup>, como alternativa à crise econômica mundial iniciada com o choque do petróleo e o esgotamento do modelo keynesiano-fordista. O processo de mundialização desse mecanismo, voltado à reprodução do capital monopolista, ocorre de forma gradativa e resguarda particulares a depender do nível de desenvolvimento das forças produtivas em cada país (BEHRING, 2008).

A título de organização da discussão pontuam-se dois estágios expansionistas concernentes ao projeto neoliberal. O primeiro estágio, conforma a aplicação de novas estratégias para a acumulação de capital nos países centrais. Assim, observa-se a adoção de um padrão de acumulação flexível baseado no toyotismo, na reestruturação produtiva<sup>5</sup> e na composição das bases do processo de financeirização, firmados na liberalização, na desregulamentação e no desbloqueio dos sistemas financeiros dos países centrais para

---

<sup>4</sup> Componentes da Organização Europeia para o Comércio e Desenvolvimento – OCDE.

<sup>5</sup> De acordo com Behring (2008) o modelo de acumulação flexível baseado no toyotismo foi criado a partir da fundação de um novo padrão tecnológico: a revolução microeletrônica. Essa nova base técnica está firmada na existência de um estoque mínimo e de um padrão de qualidade, assim como no sistema *Just in time*, ou seja, na produção do necessário em tempo estimado e na atribuição de uma racionalidade produtiva baseada no fenômeno da reestruturação produtiva que almeja a flexibilização, desregulamentação e subcontratação da força de trabalho para expansão dos lucros.

criação de uma nova grandeza com valor acionário, isto é, o capital financeiro ou portador de juros<sup>6</sup> (CHESNAIS, 2005).

O segundo estágio está centrado na renovação do imperialismo dos países centrais, mediante dois processos correlacionados: a descentralização das empresas multinacionais, com a finalidade de conquistar novos “nichos consumidores”; e a internacionalização do capital financeiro, a partir da abertura de linhas de crédito e da concessão de empréstimos a juros aos países periféricos ou subdesenvolvidos, como é o caso do Brasil.

Cabe situar, nesse contexto, que o Brasil resguarda particularidades no tocante a adesão ao projeto neoliberal em função de alguns processos históricos que contribuíram para um engajamento tardio, como o aumento das taxas de lucro promovido pelo “milagre econômico<sup>7</sup>” e o avanço do projeto democrático-participativo que reuniu diversas forças sociais com objetivos distintos e culminou na promulgação da CF.

A publicação da CF, conhecida como a constituição cidadã por reconhecer direitos de cidadania e propor políticas públicas com caráter universal, foi realizada em um cenário de regressão da proteção social e dos direitos coletivos em diversos países, globalmente. Nesse sentido, quase que de imediato, são afastadas as possibilidades de construção de um Estado de bem-estar social no Brasil, visto que, no ano seguinte, instaura-se uma “confluência perversa” nas palavras de Dagnino (2004) entre o projeto neoliberal e o projeto democrático-participativo.

Ocorre que, o projeto neoliberal tomou proveito da frágil relação associativa da sociedade civil brasileira<sup>8</sup> para projetar uma disputa político-cultural, incorrendo na ressignificação das principais referências do projeto democrático-participativo, com ênfase sobre as noções de sociedade civil, participação e cidadania<sup>9</sup> (Idem, 2004), convertendo-as em sinônimo da liberdade de mercado.

Associado a isso, o Estado brasileiro vivenciou fortes pressões do capital internacional, representado por organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, para a adesão à nova ordem mundial. Essas instituições financeiras demonstravam disposição para auxiliar na recuperação da economia

---

<sup>6</sup> O capital financeiro foi formado a partir da apropriação das rendas não consumidas das famílias (poupanças e planos de previdência) e os lucros das empresas não reinvestidos na produção (CHESNAIS, 2005).

<sup>7</sup> O chamado “milagre econômico” ocorreu no contexto da ditadura militar e ficou conhecido sobre essa denominação por fazer referência a um período de grande crescimento das taxas de lucro das indústrias de base nacional adeptas do fordismo em um contexto de crise do capitalismo mundial.

<sup>8</sup> A sociedade civil brasileira tem como herança histórica práticas embasadas na tutela, no favor e no clientelismo político, que reafirmam o peso político do Estado sobre a sociedade civil.

<sup>9</sup> A noção de sociedade civil foi transmutada em sinônimo de um “terceiro setor”, formado por entidades e instituições sem fins lucrativos, com capacidade de assumir responsabilidades do Estado mediante a “refilantropização das políticas sociais”. No tocante à participação social, seguiu-se a mesma lógica empregada sobre a sociedade civil, exaltando as ações de responsabilidade social e de voluntariado, lado a lado, a nova concepção de cidadania de caráter individualista, vinculada a capacidade de consumo no âmbito do mercado.

brasileira por meio da concessão de empréstimos a juros, mas exigiam em troca o atendimento de condicionalidades voltadas para a promoção de ajustes estruturais.

Os ajustes estruturais, por sua vez, metamorfosearam os interesses do capital internacional de realimentação do ciclo de dependência em relação aos recursos estrangeiros, a partir do subterfúgio de reforma do aparelho do Estado brasileiro, apontado como a única solução para o alcance do equilíbrio da balança comercial e para a contenção do déficit fiscal, em descontrole desde o esgotamento do “milagre econômico”.

Para legitimar tais medidas com caráter regressivo no seio da sociedade brasileira, de forma a obter o consenso social, o projeto neoliberal procedeu a uma verdadeira “reforma intelectual e moral” (BEHRING, 2008) de natureza despolitizante, que debitou como causas da crise o robusto intervencionismo estatal e as garantias constitucionais que expandiram os direitos sociais, tornando-os símbolo de uma antimodernidade que haveria desestimulado os empresários a investir e os trabalhadores a trabalhar (LAURELL, 1995).

Desse modo, foram apontadas as seguintes medidas como essenciais à reforma do Estado: a aprovação de uma política macroeconômica centrada na atração de investimentos estrangeiros; a privatização de bens e serviços públicos; a promoção de ajustes fiscais duradouros para contenção de gastos sociais; a acumulação de reservas para compor o superávit primário; e, por fim, a realização de reformas contínuas na PS.

Pode-se afirmar que todas as medidas pontuadas iam ao encontro da construção de meios para garantia do pagamento da dívida pública<sup>10</sup> utilizada, de acordo com Salvador (2010), para redirecionar enormes contingentes do fundo público para o capital financeiro, de maneira a favorecer o contorno da tendencial queda das taxas de lucro, mas também, a

---

<sup>10</sup> Dentre as legislações que consolidaram o redirecionamento do fundo público para pagamento da dívida, três merecem destaque pelo impacto sobre a oferta de serviços públicos de qualidade à população brasileira: 1) a Lei de responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu normas para a gestão fiscal das finanças públicas fixando, no contexto de um ajuste fiscal duradouro, limites para as despesas não financeiras do orçamento, nessa direção, definiu como prioridade o cumprimento das metas de superávit fiscal para honrar o compromisso de pagamento dos juros da dívida pública; 2) a Lei de Desvinculação de Receitas da União (DRU) - criada no governo Cardoso, em 1994, sob a denominação de Fundo Social de Emergência (FSE), propôs a desvinculação de 20% de todos os tributos federais vinculados a fundos ou despesas, de acordo com o sítio do Senado Federal, em sua maioria – cerca de 90% - relativas às contribuições sociais vinculadas ao Orçamento da Seguridade Social. Em 2016, a DRU adquiriu características ainda mais deletérias em relação a garantia de direitos sociais, por meio da Emenda Constitucional (E.C.) n. 93, que procedeu o aumento do percentual desvinculado para 30%, das contribuições sociais arrecadadas pela União até 31 de dezembro de 2023, bem como instituiu a desvinculação de receitas dos estados, distrito federal e municípios (DREM) com percentual e período equivalente; 3) a E.C. n. 95 de 2016, que resultou das Propostas de Emenda à Constituição (PEC) n. 241 e 55 e foi alvo de inúmeros protestos da sociedade civil, com maior incidência dos estudantes de escolas e universidades, que promoveram uma série de ocupações e manifestações para a não aprovação da legislação. A EC n. 95 fundou um novo regime fiscal para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, alterando o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com o acréscimo dos artigos 106 a 114, estimado para vigorar durante 20 (vinte) exercícios financeiros. Na prática, isso significa a consolidação de um teto de gastos inalterável por 20 anos, que desrespeita a CF por se mostrar antidemocrática, pois mesmo que os cidadãos optem nas eleições por um projeto que os represente, não poderão fazer valer sua cidadania em função da limitação que essa legislação impõe de 10 anos para ser alterada.

aumentar o peso político desse tipo de capital improdutivo sobre as decisões do Estado, especialmente, na definição de prioridades.

O usufruto do peso político do capital financeiro colaborou para o enfraquecimento da indústria de base nacional, por intermédio de um processo desindustrializante relacionado ao aumento da competitividade e dos incentivos às empresas estrangeiras em prejuízo das indústrias de base nacional (BEHRING, 2008; SALVADOR, 2010). Como reflexo desse processo “modernizante”, interligado a aprovação de uma legislação flexibilizada e desregulamentadora do trabalho, ocorreu a ampliação do desemprego e do número de trabalhadores em situação de informalidade<sup>11</sup>.

Em acompanhamento ao movimento de domínio sobre o trabalho e de reunião de recursos para aumentar as taxas de lucro do capital improdutivo, também foi definida como prioridade as reformas previdenciárias. A concretização de contrarreformas<sup>12</sup> previdenciárias nos governos Cardoso, Lula, Dilma e Temer com caráter regressivo em relação aos direitos assegurados, foram articulados a um enunciado midiático de mudanças no perfil etário da população brasileira e de “déficit previdenciário”, que segundo o segmento tecnocrata estatal, poderia significar no futuro o colapso do sistema de repartição simples.

Como alternativa a tais problemas foram fixadas as seguintes mudanças: fixação de um teto para os benefícios previdenciários; aumento da idade mínima e do tempo de contribuição para aposentadoria; aumento da alíquota de contribuição dos servidores públicos pertencentes ao regime próprio previdenciário; instituição do fator previdenciário aplicado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e criação de um fundo de pensão complementar no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) em conformidade com a direção de capitalização paulatina do sistema de previdência público brasileiro, entre outras.

A adoção dessas mudanças representou um novo “achado” de acordo com Granemann (2013) para o capital financeiro, que fragmentou ainda mais a identidade dos trabalhadores. Para os trabalhadores com maior poder contributivo foram instituídos os fundos de pensão privados, enquanto que, para os trabalhadores do regime geral de previdência foi oferecido uma política de crédito perversa, baseada em empréstimos a juros, com vistas a complementar o valor de seus benefícios irrisórios diante da aplicação do teto previdenciário e das regras mais rígidas para aposentadoria com valor integral da

---

<sup>11</sup> Pela primeira vez na história do Brasil, como consequência da flexibilização e desregulamentação do trabalho, de acordo com dados da PNAD Contínua do primeiro trimestre de 2018, o número de trabalhadores informais (34, 313 milhões) superou o número de trabalhadores formais (33.321 milhões), ou seja, com carteira assinada. Esse mesmo estudo ainda demonstra que no período citado a taxa de desocupação brasileira entre as pessoas de 18 a 24 anos de idade já alcançou cerca de 32,1% do referido segmento e entre a faixa etária de 25 e 39 anos de idade cerca de 34,2%. Do total de pessoas em situação de desocupação, cerca de 50,9% são mulheres.

<sup>12</sup> O termo contrarreforma foi utilizado por compreendermos que as mudanças na previdência social apresentaram um caráter regressivo em relação a garantia de direitos.

remuneração percebida, constituindo uma espécie de cidadania bancária (GRANEMMAN, 2013; ASSIS, 2013). Ante o exposto, a seguir situa-se o debate em torno dos desafios postos por essa conjuntura a cogestão previdenciária, que, por seu turno, apresenta como componente central para seu desenvolvimento a existência de conselhos previdenciários.

## **DESAFIOS À CONSOLIDAÇÃO DA COGESTÃO PREVIDENCIÁRIA E A PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO NEOLIBERAL**

A trajetória histórica de participação popular nos processos que envolvem decisões sobre a PS brasileira pode ser caracterizada como permeada por continuidades e discontinuidades a depender da correlação de forças inerentes a cada conjuntura. Porém, uma marca sempre persiste, isto é, a subsunção das necessidades sociais da população brasileira diante da salvaguarda dos interesses do capitalismo e de sua elite burguesa, sobretudo, em relação a ampliação dos lucros e ao apossamento das estruturas do Estado.

Teixeira (2006) aponta, nessa direção, fundamentada nas ideias de Gramsci, que a história brasileira é marcada por processos de Revolução Passiva, no sentido de que as transformações sempre se deram pelo “alto” com a finalidade de privilegiar a preservação do poder instituído. Logo, projetaram como consequência:

[...] por um lado, o fortalecimento do Estado em detrimento da sociedade civil, ou, mais concretamente, o predomínio de formas ditatoriais de supremacia em detrimento das formas hegemônicas; e, por outro, a prática do transformismo (ou cooptação) como modalidade de formação das camadas dominantes, uma prática que – decapitando a representação cultural das classes subalternas – tenta excluir tais classes de todo efetivo protagonismo histórico (TEIXEIRA, 2006, p.33).

Desse modo, a política previdenciária se desenvolve à sombra de relações firmadas na herança cultural clientelista, tuteladora e/ou repressiva, não sendo reconhecida como direito, mas apenas como seguro, assegurado a quem pode contribuir, instrumento que ao invés de agregar segrega ainda mais as classes trabalhadoras, com base na aplicabilidade de regras e de regimes de previdência distintos (geral, próprio e complementar) que legitimam as desigualdades sociais a partir da diferenciação de renda<sup>13</sup>.

Apesar do ambiente retratado, não se pode deixar de afirmar o lado insurgente da democracia brasileira, que abre espaço para inversões sociais (LUIZ; MOURA, 2014), como pode ser identificado no período de promulgação da CF, responsável por possibilitar às

---

<sup>13</sup> É importante reafirmar que essa inferência não desconsidera a essência contraditória inerente a previdência e as demais políticas sociais. Como afirmou-se anteriormente, uma leitura crítica sobre essa política não pode prescindir de considerar o movimento das classes sociais e de suas frações ou grupos, bem como a correlação de forças em cada conjuntura que influenciam para sua extensão, restrição ou exclusão.

classes subalternas a participação na construção e ocupação de uma esfera pública e por imprimir uma direção inédita em torno da defesa e universalização dos direitos.

Nesses termos, inaugurou-se uma nova institucionalidade democrática no âmbito da CF e nas legislações complementares por meio da abertura de instâncias participativas de caráter plural e híbrido como a tríade conselhos, conferências e fundos, com a finalidade de partilha do poder decisório, principalmente, no que tange a formulação e implementação de políticas públicas (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Portanto, pode-se dizer que, dentro dos limites postos na realidade social, a CF conformou alternativas à trajetória histórica de transformações “pelo alto”.

No âmbito da PS, almejando a construção da cogestão previdenciária e o fomento à participação de diferentes sujeitos sociais, assim como determinada no art. 194, inciso VII da CF, que afirmou “o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (BRASIL, 1988), foram instituídos os conselhos federais, estaduais e municipais previdenciários.

Os conselhos previdenciários, nas suas diversas instâncias (federal, estadual e municipal), originalmente, apresentavam caráter decisório por intermédio do exercício de uma cidadania deliberativa e natureza dialógica, por encurtar os caminhos entre a instituição previdenciária e os cidadãos, constando dentre suas competências: apreciar e aprovar a proposta orçamentária; estabelecer diretrizes gerais e apreciar decisões relativas à PS; participar, acompanhar e avaliar a gestão da PS; propor e acompanhar ações para a ampliação da cobertura da política previdenciária; e outras (CNPS, 2002).

No entanto, no contexto neoliberal, as discussões acerca da participação na previdência foram secundarizadas, por efeito da renovação e ampliação de uma lógica tecnicista no âmbito institucional que, segundo Delgado et al. (2002), avalia a gestão compartilhada como símbolo de ineficiência, posto que as decisões perquirem prazos maiores para serem tomadas em observação ao confronto de ideias e as negociações entre os diferentes sujeitos sociais que compõem os conselhos previdenciários.

Essa visão tecnocrata foi disseminada como regra acerca dos conselhos gestores de políticas públicas e tiveram como consequência, após sucessivas investidas, o desmonte do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS) - instância máxima de deliberação colegiada das políticas de saúde, assistência social e previdência e, em seguida, a extinção, em todo o território nacional, dos conselhos estaduais e municipais de previdência social, efetivada por meio da 5ª reedição da Medida Provisória (MP) n. 17999-5 de 1999, responsável por concentrar a tomada de decisões e a participação na esfera federal, mais precisamente, no Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS).



O desmonte desses espaços voltados à participação apresentou parca repercussão no âmbito da sociedade. No caso dos conselhos previdenciários, Delgado et. al. (2002) afirma que uma avaliação de desempenho realizada no âmbito do CNPS, no período 1991-2000<sup>14</sup>, revelou que havia uma insuficiência “em atingir o objetivo de efetivamente permitir a cogestão na área previdenciária no período e a necessidade de reforma”.

Entre os motivos para a extinção e reforma dos conselhos previdenciários, conforme indica Delgado et. al. (2002), estão o abandono da estrutura descentralizada; a falta de assessoria técnica para os conselheiros atuarem qualitativamente; e a avaliação de que o espaço do conselho havia se transformado em espaço consultivo, devido a visão tecnocrática do governo e da instituição previdenciária. Assim, depreende-se que esteve em curso um processo de precarização e sucateamento dos conselhos de PS e, inclusive, de formação de obstáculos a aproximação da sociedade civil como meio de barrar a participação social nesta esfera.

Perante as particularidades dos conselhos previdenciários face ao projeto neoliberal, faz-se necessário elencar elementos que proporcionam aos conselhos gestores se constituírem como territórios democráticos, essenciais a cogestão, com capacidade de minimizar a dependência dos governos. Em primeiro lugar, deve-se salientar a exigência de uma ancoragem social, ou seja, conforme indicam Almeida e Tatagiba (2012), os conselhos de políticas públicas só adquirem verdadeira legitimidade quando ultrapassam a avaliação desse espaço em si mesmo e buscam situar-se lado a lado à sociedade e a instituições preponderantes para o desenvolvimento de suas competências.

Os conselhos previdenciários fazem parte da estrutura previdenciária desde a institucionalização da previdência como política pública na década de 1930, apesar disso e da reforma de sua estrutura no pós-constituente, em que a participação dos trabalhadores foi consolidada, aparentemente, esses conselhos não conseguiram afirmar uma ancoragem social. Essa conjectura pode ser confirmada a partir da análise socio-histórica de manifestações populares contra as reformas na PS, que, quase sempre, ocorreram de forma desarticulada aos conselhos previdenciários<sup>15</sup>.

Em segundo lugar, pontua-se a urgência de desburocratização dos conselhos previdenciários, de forma a romper com rotinas que priorizam trabalhos técnico-administrativos concernentes a sua estrutura interna e que, via de regra, deveriam ser realizados por servidores públicos da instituição previdenciária, ou ainda, pela secretaria executiva do referido conselho. A criação de “vazios produtivos” (ALMEIDA; TATAGIBA,

---

<sup>14</sup> Parte da pesquisa financiada com recursos do Programa Rede-Ipea, intitulada “Avaliação da Participação Social: Os Conselhos de Políticas Sociais”.

<sup>15</sup> Isso não quer dizer que os conselhos previdenciários não estavam discutindo as demandas da sociedade civil, mas o confronto de ideias dentro desses espaços não encontrou forças para repercutir socialmente.

2012) nas agendas dos conselheiros poderia corroborar para a destinação de tempo de qualidade à mobilização da sociedade civil, de modo a reafirmar a direção de defesa dos direitos previdenciários.

O terceiro e último ponto que merece destaque, trata da articulação da luta por uma previdência pública e de qualidade à luta por um trabalho protegido. As modificações do trabalho no contexto de aprofundamento dos ditames neoliberais fragilizaram e impuseram limites a reprodução do trabalho protegido, principalmente, a partir da disseminação de uma cultura individualista e antissindical, com ênfase sobre o desmantelamento das representações coletivas da classe trabalhadora e dos espaços institucionalizados voltados para a sua participação, entre os quais se situam os conselhos previdenciários<sup>16</sup>.

Diante disso, cabe sinalizar que o CNPS funcionou como instância institucionalizada, isolada, de representação de diferentes segmentos da sociedade civil no âmbito da PS entre 1999 e 2002, quando em uma “estranha” nova tentativa do Estado de reavivar o controle social previdenciário foi instituído os Conselhos de Previdência Social (CPS) organizados por Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), mas com caráter apenas consultivo e de assessoramento, funcionando como unidades descentralizadas do CNPS, que preservou seu caráter deliberativo.

Ainda não há estudos indicativos sobre avanços na cogestão previdenciária após a reestruturação dos conselhos previdenciários em 2002, mas em análise às tendências históricas é possível inferir que esse espaço na contemporaneidade enfrenta vários desafios como: a) a aprovação de legislações no âmbito do poder legislativo e do poder executivo em desacordo com as diretrizes da política previdenciária elaboradas pelo CNPS; b) a aproximação e a mobilização da sociedade civil, em particular, em um contexto de expansão e valorização da previdência complementar aberta e fechada, que apresenta um conselho próprio denominado Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC); c) a promoção de ações voltadas à educação previdenciária, de forma a promover o enfretamento do discurso tecnocrático sobre a legislação, que afasta as classes subalternas, sobretudo, aqueles com menor escolaridade; d) o enfrentamento das consecutivas contrarreformas na previdência, bem como da despolitização da sociedade civil reduzida a grupos e organismos com interesses particulares; dentre outros.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

<sup>16</sup> É preciso distinguir, nessa conjuntura, o papel exercido pelo aumento exorbitante do número de trabalhadores informais, no geral, desorganizados coletivamente, isto é, de ameaça a existência de uma PS pública fundamentada no regime de repartição simples, posto que devido a rotatividade e a insegurança do trabalho esses trabalhadores não conseguem manter as contribuições periódicas que essa política exige para manutenção do sistema.

Este estudo almejou fornecer subsídios indicativos para a reflexão sobre a cogestão previdenciária consolidada na CF, cuja direção trata da construção de uma gestão verdadeiramente democrática com participação paritária entre a sociedade civil e o Estado nos órgãos colegiados e que apresenta, portanto, como princípios à promoção de justiça social e de equidade, de modo a promover a participação de sujeitos sociais excluídos historicamente desse espaço.

Lado a lado a posição evidenciada na CF, buscou-se demonstrar como o aprofundamento do projeto neoliberal no Brasil tem consolidado limites a cogestão democrática no âmbito da PS, dado que, foi posto em curso uma cultura de valorização da técnica e do mercado, bem como de alimentação dos mitos do “déficit previdenciário” e da ineficiência da estrutura estatal.

A esse processo, soma-se ainda, o exercício da primazia do mercado sobre a sociedade e sobre o Estado. Dito de outro modo, a acumulação de riquezas pelo capital é disseminada pelo projeto neoliberal como mecanismo absoluto e único de combate à desigualdade social, uma vez que, o crescimento econômico capitalista possibilitaria o bem-estar coletivo, esse último, acessado no âmbito do mercado. Dentro desta lógica, insere-se a discussão sobre o sucateamento dos benefícios da PS pública, a partir da expansão de fundos de pensão privados fundados no modelo de capitalização, cujo objetivo principal é ampliar a acumulação do capital financeirizado.

Enfim, conclui-se este ensaio teórico de forma a deixar um alerta para o conjunto da sociedade e para a categoria dos assistentes sociais que têm na política social seu principal espaço socio-ocupacional: é preciso defender, diante do avanço do “ultraconservadorismo” agregado ao neoliberalismo contemporâneo brasileiro, as instâncias colegiadas de participação com caráter deliberativo, visto que, mesmo que de modo limitado, essas instâncias ainda proporcionam alternativas à defesa dos direitos sociais mediante seu papel na formulação e implantação da política social. Ademais, torna-se central ocupar outros espaços de participação social, institucionalizados ou não, para se consolidar uma estratégia de defesa do direito à vida das classes subalternas.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n.109, jan./mar. 2012, p.68-92.

ASSIS, R. L. M. de. O controle social na Previdência: um paradoxo entre o sistema público e o privado. In: **Sociedade em Debate**, Pelotas, 17(1): 11-36, jan.-jul./2011.

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Previdência Social. Resolução nº 1.212 de 10 de abril de 2002. Aprova o Regimento Interno do CNPS. Disponível em: <[http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3\\_081014-110055-638.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_081014-110055-638.pdf)>. Acesso em: 30 de outubro de 2018.

CHENAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. CHENAIS, François (org.). **A fiança mundializada** – raízes sociais e políticas, configurações e consequências. São Paulo: Boitempo, 2005.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (coord.), **Políticas de cidadania e sociedade civil em tempos de globalização**. Caracas: FACES, Universidade Central de Venezuela, 2004, p.95-110.

DELGADO, C. G. et al. A participação social na gestão pública: avaliação da experiência do conselho nacional de previdência social (1991/2000). In: **Texto para discussão 909**. Brasília: IPEA, 2002.

LAURELL, A. C. Avançando em direção no passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A.C. (org.) **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

LUIZ, D. E. C.; MOURA, R. R. de. A categoria sujeitos: concepções e desafios no contexto brasileiro. In: **Textos & Contextos**. Porto Alegre, v.13, n.1, jan./jun., 2014, p.31-46.

MOTA, A. E. **Cultura de crise e Seguridade Social**: um estudo sobre as tendências da Previdência e a Assistência Social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

TEIXEIRA, M. de P. **Previdência Social no Brasil**: da revolução passiva à contra-reforma. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. Tese de Doutorado. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=35254](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=35254)>. Acesso em: 18 de setembro de 2018.