

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

CAMILA KIMIE UGINO

**As reformas previdenciárias brasileiras sob a pressão
neoliberal**

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

São Paulo

2011

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

CAMILA KIMIE UGINO

**As reformas previdenciárias brasileiras sob a pressão
neoliberal**

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Economia Política, sob a orientação da Profª Doutora Rosa Maria Marques.

São Paulo

2011

BANCA EXAMINADORA

Dedico este trabalho

Às minhas *obaiams*, Shimaie e Katsuko (*in memoriam*), por me ensinarem o valor do tempo, da paciência e da experiência;

À minha mãe e à minha irmã pelo carinho de sempre.

Rigorosamente, todas estas notícias são desnecessárias para a compreensão da minha aventura; mas é um modo de ir dizendo alguma coisa, antes de entrar em matéria, para a qual não acho porta grande nem pequena; o melhor é afrouxar a rédea à pena e ela que vá andando até achar entrada. Há de haver alguma; tudo depende das circunstâncias, regra que tanto serve para o estilo como para a vida; palavra puxa palavra, uma idéia traz outra, e assim se faz um livro, um governo, ou uma revolução; alguns dizem mesmo que assim é que a natureza compôs as suas espécies.

Machado de Assis (em *Primas de Sapucaia, Histórias sem data*, 1884).

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à minha família. Especialmente à minha mãe pelo amor e pelo apoio e ao meu pai (*in memoriam*) pelo incentivo e pela saudade. Aos meus irmãos, Henrique, Aldo e Fernanda, pela paciência ao tentarem me entender. E à minha tia Cecília por ser minha segunda mãe.

À Rosa Maria Marques, que muito mais que orientadora foi uma pessoa que me incentivou desde o começo. O seu estímulo intelectual e as suas contribuições foram essenciais para a finalização deste trabalho.

A todos os professores do programa de pós-graduação que contribuíram na minha formação. Especialmente a Marcel Leite e Júlio Pires por participarem da minha banca de qualificação e pelas sugestões dadas.

Aos funcionários da PUC e, em especial, à querida Sônia que me acolheu nesta instituição.

À CAPES pelo apoio financeiro.

Aos amigos de longe e de perto, dos antigos e dos novos. Devo destacar a paciência de André Mountian, Gleise Silva, Mariana Jansen e Talita Ribeiro por conviverem com minhas angústias. A Adalberto Silva, Marcelo Depieri, Patrick Andrade e Renan Moy, meu agradecimento especial pelas longas discussões e pelas experiências compartilhadas durante o curso de mestrado. A Daniel Ferrara e Marcos Paulo pela companhia e pelo incentivo na fase final.

E por fim, a todos que contribuíram de alguma forma nesta minha travessia. Evidentemente que as falhas e os erros cometidos neste trabalho podem ser imputados somente a mim.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as reformas previdenciárias brasileiras implantadas no Brasil a partir da década de 1990. As características atuais do sistema previdenciário brasileiro foram construídas na Constituição de 1988 e aos poucos modificadas nas reformas. Logo após a promulgação da Carta, várias propostas de reforma da Previdência Social foram discutidas sob o discurso de crise financeira e de esgotamento do seu sistema. Esse debate contempla as diretrizes de um Estado neoliberal que ganhou maior aceitação a partir do governo Fernando Collor de Melo. As reformas dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva são analisadas principalmente no que se refere ao acesso às aposentadorias, aos tetos das aposentadorias, aos limites de idade. Entre as conseqüências, são analisadas as alterações significativas na Previdência Social e a expansão limitada dos fundos de pensão no Brasil. Ademais, dado o cenário das finanças mundializadas, conclui-se que essas reformas colocaram em risco as conquistas da proteção social construídas na Constituição de 1988.

PALAVRAS-CHAVES: reforma da Previdência Social, Seguridade Social, fundos de pensão, neoliberalismo

ABSTRACT

The aim of this study is to analyze the Brazilian pension reform implemented since the 1990s. The current characteristics of the Social Security system were built in the 1988 Federal Constitution and gradually modified in the reforms. Soon after the promulgation of the Charter, several proposals for Social Pension reform were discussed on the grounds of financial crisis and exhaustion of the system. This debate focuses on the guidelines of a neoliberal state that has gained greater acceptance from the government of Fernando Collor de Melo. Reforms of the Fernando Henrique Cardoso and Luis Inácio Lula da Silva are analyzed mainly with regard to access to pensions, the roofs of retirement, the age limits. Among the consequences this study analyzes the significant changes in Social Security and limited expansion of pension funds. Moreover, given the backdrop of globalized finance, it is concluded that these reforms jeopardized the achievements of social protection built in the 1988 Constitution.

KEY-WORDS: social pension reform, Social Security, pension funds, neoliberalism

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Superávit da Seguridade Social financia superávit primário da União (R\$ bilhões)	54
Gráfico 2 - Evolução dos ativos EFPC como proporção do PIB (valores nominais)	79
Gráfico 3 – Distribuição percentual dos tipos de planos de benefícios no Brasil, em 1989, 1998 e mar/2006	82
Quadro 1 - Mudanças no RPPS na reforma de FHC	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Receitas e despesas da Seguridade Social no Brasil (R\$ milhões)	52
Tabela 2 – Variação da quantidade de aposentadorias por tempo de contribuição, por faixa salarial.....	67
Tabela 3 – Patrimônio dos fundos de pensão e sua participação no PIB, em países selecionados (2001).....	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFP	Administração de Fundo de Pensão
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CDP	Certificado de Dívida Pública
CGC	Cadastro Geral de Contribuintes
CGPC	Conselho de Gestão da Previdência Complementar
CLT	Consolidação das leis trabalhistas
CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social
CNT	Cadastro Nacional do Trabalhador
COFINS	Contribuição sobre Financiamento da Seguridade Social
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Sobre Lucro Líquido
DATAPREV	Empresa de tecnologia e informações da Previdência Social
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EAPC	Entidade aberta de previdência complementar
EFPC	Entidade fechada de previdência complementar
EPU	Encargos Previdenciários da União
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIE	Fundo de investimento estrangeiro
FIES	Programa de Financiamento Estudantil
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social

FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FSE	Fundo Social de Emergência
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
INAMPS	Instituto Nacional Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
ISS	Imposto sobre Serviços
MEFP	Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento
MPS	Ministério da Previdência Social
MTPS	Ministério do Trabalho e Previdência Social
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCdo B	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrata Trabalhista
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PFL	Partido de Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto

PIS	Programa de Integração Social
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
REFIS	Programa de Refinanciamento Fiscal
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência dos Servidores
SIMPLES	Sistema Integrado de Pagamentos de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte
SPC	Secretaria de Previdência Complementar
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
OS ANTECEDENTES DAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS	1
1. DIAGNÓSTICO DAS PROPOSTAS DE REFORMA NO INÍCIO DOS ANOS 1990	14
1.1 Considerações iniciais	14
1.2 Instituto Liberal	15
1.3 Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário	17
1.3.1 Diagnósticos	18
1.3.2 Propostas de reforma	24
1.4 Projeto Atlântico – Programa de Estabilização com Crescimento (PEC).....	31
1.5 Considerações sobre as propostas de reforma.....	33
2. AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS E OS FUNDOS DE PENSÃO NO BRASIL	35
2.1 Considerações iniciais	35
2.2 As políticas econômicas dos governos FHC e Lula (primeira gestão)	36
2.2.1 Os governos de Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002).....	36
2.2.2 O governo Lula (2003 – 2006).....	42
2.3 A necessidade de reforma e o engano sobre o déficit previdenciário	46
2.4 A reforma do governo de FHC	56
2.4.1 Principais alterações no texto constitucional.....	57
2.4.2 Introdução do Fator Previdenciário e suas implicações	64

2.5	A reforma do governo Lula.....	68
2.5.1	As propostas de reforma e as principais mudanças.....	70
2.6	Nota sobre os fundos de pensão.....	75
2.6.1	Os fundos de pensão e a mundialização do capital.....	75
2.6.2	Os fundos de pensão no Brasil.....	77
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	83
	BIBLIOGRAFIA	88

INTRODUÇÃO

OS ANTECEDENTES DAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS

A Constituição de 1988 representou um marco na história democrática brasileira. Em matéria de proteção social, de caráter público e universal, ela expressou a consolidação da demanda acumulada em vários anos de luta contra a ditadura militar. Em um sentido mais amplo, essa Constituição resgatou direitos sociais e políticos que haviam sido alijados durante o período ditatorial. Não é por outro motivo, então, que Ulisses Guimarães¹ a chamou de Constituição Cidadã.

O texto constitucional estava, entretanto, na contracorrente do que acontecia em boa parte da América Latina, na qual o pensamento neoliberal e suas idéias de um Estado Mínimo ganhavam cada vez mais apoio e começavam a se constituir em políticas governamentais.

A Carta de 1988 resgatou a questão social como um direito dos cidadãos. Isso porque incluiu o princípio da cidadania na Seguridade Social e passou a garantir o acesso a bens e serviços sociais independentemente da contribuição individual, com exceção feita à Previdência Social.

Entre os preceitos da Constituição, a introdução do conceito de Seguridade Social² representou um avanço, pois considera a totalidade dos direitos quanto à Saúde, à Previdência e à Assistência Social. Destacam-se alguns aspectos básicos tratados nesta disposição: a universalidade da cobertura e do atendimento aos cidadãos; a uniformidade dos benefícios e serviços à população urbana e rural; a seletividade e a distributividade na prestação dos direitos; a diversidade da base de financiamento e a participação da sociedade na gestão descentralizada da administração através da participação dos trabalhadores, dos empregadores e dos aposentados.

A Previdência Social, escopo desta pesquisa, foi organizada através da seção III – ‘da Previdência Social’ – pelos artigos 201 e 202 da Carta de 1988. De acordo com essa seção, os planos de Previdência Social seriam acessados mediante contribuição

¹ Ulisses Guimarães, presidente da Assembléia Nacional Constituinte, foi o constituinte que anunciou a Constituição de 1988. Em seu discurso, na sessão solene, enfatizou a participação popular na elaboração da Carta Magna e ressaltou o que sua promulgação representava em termos de ganhos de democracia participativa e representativa, após um longo período de ditadura (ROCHA, 2008).

² Conforme capítulo II – ‘Da Seguridade Social’ - do título VIII – ‘Da ordem social’.

prévia dos trabalhadores de forma a cobrir casos de doença, invalidez, morte, velhice, acidente de trabalho e desemprego involuntário. Logo, destacam-se os principais pontos:

- a uniformidade e a equivalência dos benefícios rurais e urbanos;
- o estabelecimento do piso do benefício de valor equivalente ao salário mínimo;
- o benefício deveria ser calculado sobre a média dos últimos trinta e seis salários de contribuição, corrigidos monetariamente;
- o reajuste dos benefícios garantiria o valor real dos mesmos;
- a introdução do décimo terceiro benefício e
- quanto à regra de acesso, a aposentadoria era assegurada em duas situações:

i. por tempo de serviço: após trinta e cinco anos de trabalho para os homens e após trinta para as mulheres, ou tempo inferior em casos especiais de trabalho que apresente qualquer grau insalubridade; e, para os trabalhadores do magistério, após trinta anos para os professores e após vinte e cinco para as professoras e

ii. por idade: aos sessenta e cinco anos para os homens e aos sessenta para as mulheres, reduzindo-se cinco anos do limite de idade para os trabalhadores rurais.

Para as duas situações, era facultada a aposentadoria proporcional após trinta anos de trabalho para os homens e vinte e cinco anos para as mulheres. Além disso, para efeito de contagem do tempo de serviço, era considerada a reciprocidade na administração pública e privada.

Apesar disso, é importante mencionar que o preceito da universalidade ficou limitado quando aplicado à Previdência Social. Isso porque, de um lado, sua cobertura era garantida por prévia contribuição e, por outro, porque se manteve a diferenciação entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) dos trabalhadores formais do mercado de trabalho e o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores (RPPS) dos funcionários públicos federais, estaduais e municipais, além dos militares.

Mas logo após a promulgação da Constituição, membros do executivo, de diferentes partidos e de entidades de classes (em geral patronais) se mobilizaram para

discutir as possíveis reformas da Carta assinada, e, particularmente na Previdência Social, a justificativa era que o sistema previdenciário estava à beira da insolvência.

O período da promulgação da Constituição foi marcado por intenso debate e contradições, pois o governo de José Sarney (PMDB) representava, de um lado, o processo de redemocratização, a saída do regime autoritário e a construção de uma Constituição e; por outro, a política econômica adotada atendia ao receituário do FMI e à pressão por políticas neoliberais. Isso demonstrava que o PMDB era unificado quanto à resistência em relação à ditadura, porém tinha diversas posições no tocante à economia e à questão social. Apesar das conquistas da Constituição, do contentamento relativo da população e da razoável melhora da economia brasileira no ano de 1989, a inflação voltou a dar saltos galopantes e o governo perdeu o apoio que tinha.

Esta pesquisa aborda o processo de desconstrução da Previdência Social brasileira instituída na Constituição de 1988 no contexto das políticas neoliberais. Nela se procura compreender as regras, os autores e as instituições que participaram dessa desconstrução. A ênfase na Previdência se deve tanto à sua importância relativa na Seguridade Social (volume de recursos envolvidos e número de beneficiários), como ao fato de ela ter sido o ramo que sofreu reformas explícitas. Mas, durante o estudo, está sempre presente o conceito de Seguridade Social, sendo seus ramos tratados em conjunto - Previdência Social, Saúde pública, Assistência Social – e, assim, mantém a compreensão dos constituintes quando redigiram o capítulo II – Da Seguridade Social.

Logo após a promulgação da Carta, a discussão recaiu sobre a elaboração e a aprovação das leis que iriam reger o financiamento e os direitos inscritos na Constituição. Esse debate se encerra com a regulamentação da Lei de Custeio e de Organização da Seguridade e da Lei de Benefícios através das leis nº 8.212 e 8.213. Já neste momento, os interesses econômicos sobrepujaram os sociais. Isso é analisado a partir dos relatórios das instituições que diagnosticaram o sistema previdenciário e sua sustentabilidade. Adianta-se que várias dessas instituições representam outros interesses que não aqueles da universalização. Muito pelo contrário; havia uma série delas que propunham um rearranjo da Previdência Social de forma a permitir a criação de fundos de pensão, muitas vezes obrigatórios.

Considerando o contexto histórico mais geral do capitalismo, é importante entender a aplicação da doutrina neoliberal e sua influência na determinação das

políticas sociais ao longo da história contemporânea. No que concerne às reformas previdenciárias brasileiras, a partir da década de 1990, deve-se considerar a fase de dominação financeira do capital, principalmente, para investigar a tentativa de o governo permitir uma maior atuação dos fundos de pensão no mercado financeiro nacional.

Após a II Guerra Mundial, como reação ao Estado intervencionista e de bem-estar, Friedrich Hayek³ e Milton Friedman formularam suas idéias a respeito do Estado. Segundo eles, o Estado intervencionista limitava a liberdade econômica e política. Esses autores, além de acreditarem que as políticas keynesianas e o solidarismo da época eram ineficientes para o crescimento econômico, defendiam que o novo igualitarismo – promovido pelo Estado de bem-estar – eliminava a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência. Para eles, o neoliberalismo criaria as bases para um outro tipo de capitalismo, aquele livre de regras (ANDERSON, 1995).

O relativo sucesso do Estado de bem-estar europeu e da política de New Deal norte-americana de cunho keynesiano atuou como um empecilho para a disseminação das idéias conservadoras de uma sociedade organizada pelo mercado. Mas não era só esse fenômeno que impedia que essas idéias se disseminassem. Com o elevado crescimento da Era de Ouro, esse discurso não teve a repercussão almejada, pois eram evidentes os benefícios que as políticas keynesianas haviam proporcionado para a dinâmica econômica e social capitalista da época.

O neoliberalismo estava baseado numa crença muito estrita do poder de regulação via mercado. Esse discurso era composto por um conjunto de práticas ou recomendações de políticas econômicas, havendo uma falta de discussão ideológica mais sólida com questionamentos sobre liberdade, sociedade, indivíduo, valores universais como ocorreu com os pensadores do liberalismo clássico⁴. Portanto, conceitualmente, foi uma reprodução de um conjunto heterogêneo de conceitos e argumentos, ‘reinventando’ o liberalismo, porém introduzindo formulações de propostas mais próximas de um conservadorismo político. A dificuldade de expansão

³ Em 1947, Hayek convocou uma reunião em Mont Pèlerin (Suíça) e entre os que compartilhavam suas idéias estavam Milton Friedman, Karl Popper, Michael Polanyi e Ludwig Von Mises.

⁴ O liberalismo clássico foi marcado por uma ampla discussão social desde o século XVII até a Revolução Francesa com base filosófico-política cujos representantes foram: John Locke, Adam Smith, Auguste Comte, Karl Marx, Kant, Hegel, Rousseau entre outros (PAULANI, 2005).

dessa doutrina estava justamente na exigência da crença da superioridade do mercado (DRAIBE, 1993).

Somente, em meados da década de 1970, com a crise capitalista nos países centrais que, conseqüentemente, resultou em uma queda das taxas de crescimento e uma inflação elevada, o discurso neoliberal começou a ganhar vulto⁵. Os defensores do discurso neoliberal diziam que entre as causas da crise, o peso excessivo dos sindicatos dos movimentos operários parasitava a acumulação capitalista e, assim, faziam com que o Estado gastasse mais com os projetos sociais. Eles pregavam, assim, um Estado “forte” que, de um lado, deveria frear as manifestações e o poder dos sindicatos e, por outro lado, manter um baixo gasto social e um orçamento equilibrado com pouca intervenção econômica.

Segundo Anderson (1995), essas mudanças são subjacentes ao estágio do capitalismo da época e representam a força dos mercados e das classes dominantes sobre o poder regulatório do Estado. Em período de crise econômica, valoriza-se a primazia do papel do mercado e das grandes empresas à custa das políticas de Estado. Nesse processo, a forma como o capital se organizou, por meio da financeirização da economia, com a globalização dos negócios e com a liberalização de qualquer entrave ao fluxo de capitais, representou a necessidade das classes dominantes de reorganizar a rentabilidade da economia. Salienta-se, portanto, a capacidade “inerente” do capital de extrair mais-valia, ou seja, da sua necessidade de valorização.

Os defensores da doutrina neoliberal faziam crer que era preciso tornar o Estado menos intervencionista e com menor gasto social. A crença estava embasada no enfraquecimento do poder dos sindicatos e das organizações trabalhistas, pois, assim, eliminariam os entraves para a livre iniciativa do mercado. Para isso, acreditava-se que a austeridade fiscal, principalmente aquela garantida com redução nos gastos com programas de bem-estar, criaria as condições necessárias para se restaurar a taxa natural de desemprego e, portanto, geraria um exército de reserva de trabalhadores que pressionariam os salários para baixo. Por conseguinte, o Estado diminuiria o orçamento para as políticas sociais e as condições econômicas de austeridade fiscal seriam retomadas impulsionando o crescimento econômico.

⁵ Para uma análise detalhada, ver ANDERSON (1995).

Quando ocorreu a recessão de meados da década de 1970, os mercados monetário e financeiro estavam se desenvolvendo e a valorização financeira sobre a valorização produtiva era um processo encaminhado. Isso permitiu um impulso para que políticas de abertura das economias, de diminuição do Estado e de redução do seu orçamento – conforme propunha a doutrina neoliberal – ganhassem corpo. Foi somente no final dos anos setenta que o programa neoliberal ganhou força com a eleição de Margareth Thatcher⁶ (1979) na Inglaterra. No ano seguinte, em 1980, foi a vez de Ronald Reagan assumir o governo nos EUA. E, em 1982, Helmut Kohl na Alemanha derrotou o governo social liberal (ANDERSON, 1995).

Essa maior aceitação do neoliberalismo foi acompanhada por uma “mudança histórica nas relações institucionais entre o Mercado e o Estado e entre as empresas e os mercados” (THERBORN, 1995, p. 139). A crise exerceu um papel essencial para entender essa mudança, pois tecnologias novas mais flexíveis com novas relações industriais de gerenciamento foram introduzidas. O crescimento das finanças com a liberalização dos fluxos de capitais e o déficit público americano também influenciaram na disseminação desse programa que via o resgate do dinamismo da economia capitalista no livre mercado.

Mais do que acreditar que o Estado mínimo era uma saída para a crise dos anos setenta, essa forma de organização do capitalismo democrático via mercado foi posta como a única alternativa, tornando-a elementar e insuperável. Segundo a formulação de Hayek e Friedman, o mercado seria capaz de determinar o espaço de atuação do Estado, sendo que a função do Estado seria prover estrutura para o mercado e serviços que o esse não pudesse fornecer. Assim, de certa forma, os formuladores estabeleceram que o papel do Estado mínimo não era simplesmente relegar a sociedade às forças do mercado; pelo contrário, eles toleravam alguma ação estatal frente ao pauperismo de forma a garantir algum controle social e assegurar que não haveria alguma ruptura mais radical (NETTO, 1993).

A América Latina, segundo Anderson (1995) e Chesnais (2005), tornou-se essencial como *locus* da tentativa de reanimar o dinamismo do capitalismo diante da

⁶ Segundo Anderson (1995), o governo Thatcher foi pioneiro e mais “puro”, pois praticou uma política bastante conservadora com emissão de moeda, aumento da taxa de juros, liberalização dos fluxos financeiros, amplo movimento de privatizações. Os resultados foram desastrosos com aumento expressivo de desemprego e da desigualdade de renda, corte de gastos sociais e introdução de novas leis anti-sindicais.

crise do capital dos anos 1970. O processo de endividamento pesado dos países latino-americanos propiciou a retomada da reciclagem dos petrodólares e, assim, criava-se uma nova relação de dependência desses países com os do capitalismo avançado. Nesse período, predominou a valorização financeira com capital fictício cujo maior representante foi e, continua sendo, os títulos da dívida pública.

A proposição neoliberal, na região, foi aplicada com o chamado Consenso de Washington e divulgada pelas agências multilaterais, tais como FMI, Banco Mundial e BID. Como forma de superar a crise vivida pelos países da região, esse Consenso estabelecia uma sequência de reformas que incorporava a questão da necessidade de estabilidade macroeconômica, de controle das altas inflações, de cortes de alíquotas e orçamento e de privatizações, ou seja, pregava um ajuste fiscal e reformas orientadas para o mercado. A formulação foi elaborada por John Williamson (1990) e direcionada aos países que almejavam encontrar o caminho para o desenvolvimento. Esse consenso recomendava as seguintes dez sugestões para:

- disciplina fiscal: controle orçamentário através da contenção do gasto governo, controle da relação dívida/PIB e eliminação do déficit fiscal;
- reorientação das despesas públicas: restrição das despesas relacionadas ao cumprimento do papel do “Estado mínimo” com gastos militares, administrativos, educação e saúde;
- reforma tributária: com ampliação da base de incidência dos impostos, porém sem que houvesse o seu aumento;
- liberalização financeira: rápida para uma inserção competitiva da economia latino-americana na economia mundial;
- taxas de câmbio unificadas e competitivas: com sobrevalorização da moeda nacional e quando possível era recomendada a dolarização direta ou indireta;
- liberalização do comércio: com redução de protecionismos e subsídios, ações consideradas ineficientes para a alocação de recursos;
- abertura a investimentos estrangeiros diretos: para complementar a estrutura produtiva nacional e a transferência de tecnologia;

- privatização: para diminuir a dívida pública e pela crença de maior eficiência das empresas privadas;
- desregulamentação da atividade econômica: baseado na crença da superioridade da regulação via mercado e
- direitos de propriedade seguros: garantindo a defesa de propriedade intelectual, protegendo a propriedade industrial com a concessão do monopólio para os produtos patenteados.

Portanto, após a crise de meados dos anos 1970, o ciclo de acumulação financeira da economia mundial propiciou políticas neoliberais recessivas. A partir de 1990, com a introdução de tais políticas liberalizantes e reformas estruturais, o formulador do Consenso e os órgãos multilaterais acreditavam que a América Latina conseguiria superar o seu baixo crescimento econômico da década anterior e também dinamizar a economia mundial. Tanto no plano internacional como no nacional, houve uma clara opção política e econômica pelo viés neoliberal, cujo eixo central tem-se: “abertura comercial desordenada, contenção do crescimento econômico, desregulamentação econômica e financeira e dismantelamento do aparelho do Estado” (TAVARES, 1998, p. 123). Ademais, entende-se que todo o processo de reformas nesse período está cerceado pelo contexto de liberalização financeira e financeirização⁷ da economia mundial.

O discurso neoliberal aplicado às políticas sociais diz que “o Estado de bem-estar era atacado por estar em crise, por estar inteira e inevitavelmente subjugado por contradições internas insolúveis” (THERBORN, 1995, p. 140). Segundo Therborn, essa crítica foi feita por diversas fontes tanto pela esquerda, quanto pela direita, porém o que o autor destaca é que o *Welfare State*, enquanto instituição social, historicamente se mostrou “robusto”. Para exemplificar isso, Anderson (1995) mostrou que o gasto público em todos os países da OCDE na década de 1990 foi maior do que na década de

⁷ Entende-se por financeirização uma etapa da configuração do capitalismo contemporâneo em que “o capital portador de juros está localizado no centro das relações econômicas e sociais”. O autor designa capital portador de juros como capital financeiro ou finança que ganhou liberdade de movimento juntamente com o apoio dos Estados com o processo de desregulamentação dos sistemas financeiros. Esse capital, na sua forma mais “perversa”, na busca por valorização encontrou nos investidores institucionais o “trampolim de uma acumulação financeira de grande dimensão” (CHESNAIS, 2005, p. 35-36). Nesta fase de dominância da finança, a valorização do capital do capital é realizada na esfera financeira.

1980⁸. Apesar da ofensiva neoliberal, o que se verifica é que o Estado de bem-estar não foi desmantelado em países capitalistas avançados. Na América Latina, o Chile no final da era Pinochet⁹ apresentava um Estado de bem-estar organizado, já que o nível de desemprego continuou elevado e houve uma piora na distribuição de renda. Isso demonstra que as políticas sociais pelas mãos do Estado são de interesse das classes dominantes na sociedade, legitimando o seu poder e a manutenção das relações entre Mercado e Estado.

No que concerne à política social, as proposições neoliberais alteraram as ênfases e as prioridades ao redirecionar as políticas rumo ao corte do gasto social, à desativação dos programas e à efetiva redução do papel do Estado nesse campo. Além disso, houve várias tentativas de desestabilização das bases do *Welfare State* com a redução da universalidade e dos graus de cobertura de muitos programas sociais. É nesse caminho que a “assistencialização” dos programas sociais foram retirando do campo os direitos sociais e muitos benefícios. Concomitantemente a isso, houve também a privatização da produção e o redirecionamento do enfraquecimento dos sindicatos e dos movimentos organizados da sociedade (DRAIBE, 1993).

O avanço das políticas neoliberais ocorreu ao mesmo tempo em que se fragilizavam as organizações dos trabalhadores, o que permitiu, em parte, o ataque aos pilares dos direitos sociais. Na América Latina, essas políticas implantaram uma onda de privatização, parcial ou total, dos sistemas de pensões e aposentadorias a partir da década de 1980 sob a batuta dos ditames do Banco Mundial e do FMI. O Chile foi o exemplo maior no processo de reforma da previdência com uma privatização radical. No Brasil, a introdução do programa neoliberal permitiu um incipiente desmantelamento do sistema de Previdência Social com a justificativa que o gasto público/PIB brasileiro era elevado em relação à experiência internacional.

No que tange a discussão das propostas de reformas do sistema previdenciário, é necessário analisar as principais características dos regimes de repartição simples e de

⁸ Apesar da desaceleração do gasto do Estado em proporção do produto nacional bruto, a proporção absoluta não caiu; pelo contrário, aumentou de aproximadamente 46% para 48% do PNB médio durante os anos 1980 (ANDERSON, 1995).

⁹ O Chile, durante a ditadura de Pinochet, foi pioneiro na aplicação dos preceitos neoliberais na América Latina e a fez de forma mais dura com desregulação dos mercados, desemprego em massa, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos e privatização dos bens públicos (ANDERSON, 1995).

capitalização que fundamentam os sistemas públicos e privados de previdência. O primeiro surgiu no contexto do *Welfare State* no período pós-Segunda Guerra e os preceitos revelavam o princípio da universalidade do benefício, a participação do Estado no esquema tripartite (empregados, empregadores e Estado) e a solidariedade intergeracional. O senso de justiça do regime de repartição simples reside na contribuição dos trabalhadores ativos, seja pela contribuição salarial ou do empregador, que financiam os benefícios do risco velhice e outros, garantindo-se, assim, a solidariedade entre as gerações de trabalhadores ou mesmo na mesma geração.

Marques (2000) faz uma análise interessante ao reforçar o vínculo solidário através do papel do salário socializado. Numa sociedade salarial, a proteção social é financiada pelo salário direto e pela contribuição social, recolhidos pelo empregador. O salário é fruto de negociação entre trabalhador e empregado ou mesmo determinado por leis, como o caso do salário mínimo; enquanto que a contribuição social paga pelas empresas é parte do salário do trabalhador e destina-se diretamente para o pagamento de benefícios, sem se constituir em poupança, caracterizando, assim, o caráter de salário socializado. Assim, todos os trabalhadores são vistos como contribuintes e beneficiários potenciais homogeneamente, sem diferenciações por salário ou poupança. Portanto, nesse regime, a arrecadação do sistema de proteção social pode inclusive pagar benefícios como auxílio-doença, seguro-desemprego, consubstanciando a totalidade da Seguridade Social. Sendo a base de financiamento dada pelo salário, há a garantia de que todos terão uma renda de substituição do período laboral e ainda há de se garantir minimamente benefícios aos desempregados por exemplo.

Nesse regime, a princípio, garante-se o benefício a todos os cidadãos desvinculando a questão da arrecadação prévia através da participação do Estado na operação de financiamento. O crescimento econômico é uma variável relevante, pois impulsiona o dinamismo do regime, uma vez que quanto maiores forem os empregos, a renda e o nível do salário médio real, maiores serão o volume de arrecadação.

Já o segundo regime, o de capitalização, tem o caráter privado e restrito cujo funcionamento reforça o vínculo entre a contribuição e o benefício e a valorização financeira. Dessa forma, cabe ao Estado a garantia somente do mínimo necessário ao beneficiário, de forma que o sistema de proteção deveria ser desmantelado, pois restringe a competitividade e o ajuste via mercado. Este regime opera em regime

individual e privado através dos fundos de pensão que, ao gerir a poupança dos contribuintes através do gerenciamento do portfólio com títulos públicos, ações, debêntures – ou seja, ativos voláteis - tornam o benefício da aposentadoria em algo incerto.

No regime por capitalização, o interesse é pela manutenção de taxas de juros elevadas e pela valorização dos papéis negociados em bolsa que são contrários ao estímulo do crescimento econômico e à garantia de proteção social. Esse regime é amplamente sugerido pelos órgãos multilaterais (FMI e Banco Mundial) que admitiam que os sistemas previdenciários por repartição simples eram insustentáveis do ponto de vista atuarial e financeiro e que acentuavam o baixo crescimento econômico (Paulani, 2008).

Considerando as proposições neoliberais e as diferenças entre os regimes previdenciários por repartição simples e por capitalização, um conjunto de propostas foi recomendado pelo Banco Mundial. No artigo de 1994, *Averting the Old Crisis*, a instituição propôs os seguintes pilares para se reestruturar o sistema previdenciário diante da crise:

- Primeiro pilar: pública que pagaria o *benefício mínimo* para assegurar a subsistência do assegurado e amparo aos que não atendem as regras de aposentadoria. Esta base estava fundamentada no regime de repartição;
- Segundo pilar: sustentada por fundos capitalizados, conforme regime de contribuição definida com adesão obrigatória a esse regime. Esses fundos seriam geridos pelas regras do mercado e
- Terceiro pilar: semelhante à segunda base, porém de caráter voluntário.

Os argumentos do Banco Mundial são a favor de um modelo de previdência por capitalização, pois considera, em consonância ao Consenso de Washington, que deve haver um controle do gasto público, já que a maior intervenção do Estado na economia, impede o ajuste da economia via mercado, ou seja, desestabiliza de alguma forma a competitividade do mercado¹⁰.

¹⁰ O Banco Mundial tem ajustado o seu discurso, dado que o Estado tem cumprido um papel relevante em períodos de crises como as que ocorreram a partir da década de noventa. Para maior detalhe ver Werneck Vianna (2010).

No Brasil, o governo Collor, em 1991, quase ao mesmo tempo em que foram aprovadas as Leis nº 8.212 e 8.213, tentou encaminhar algumas propostas de reforma, mas essas foram abortadas dado o processo de *impeachment* que se seguiu. As reformas foram efetivamente realizadas durante os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva (Lula). Mas vale adiantar que as justificativas e as propostas de modificação das reformas já estavam postas desde a discussão do período da revisão constitucional. O que é analisado, neste trabalho, são justamente esses pontos e as alterações que ocorreram, principalmente, com a introdução do fator previdenciário.

Ademais, em 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE)¹¹ que substanciou a desestruturação das bases financeiras do sistema de seguridade, pois, apesar da elevação da alíquota de 5% sobre todos os impostos e contribuições, introduziu a desvinculação de 20% da receita de todos os impostos e contribuições federais previstos em Constituição para financiar as políticas sociais. Isso significa que esses recursos podem ser usados inclusive para pagamento dos juros da dívida (MARQUES; MENDES, 2004 e FAGNANI, 2007). Esse ponto é explorado em detalhe nesta dissertação.

O discurso recorrente de déficit da Previdência Social e de sua insustentabilidade é usado para justificar as reformas previdenciárias. Porém, esses argumentos desconstroem e distorcem o que a Constituição de 1988 avançou em termos sociais, ao assumir um sistema integrado de Seguridade Social. A Carta previa um financiamento (artigos 194 e 195 da Constituição Federal de 1988) com bases mais diversificadas e menos dependentes da folha salarial, que é suscetível a ciclos econômicos. Portanto, contribuições sobre faturamento e lucro fariam parte da base de arrecadação do sistema¹². Em Gentil (2007), um estudo mostra que tanto a Previdência Social como a Seguridade Social são superavitárias para o período de 1995 a 2006, ou seja, a manipulação das contas previdenciárias de forma a torná-la deficitária foi usada para justificar a necessidade de reforma. Essa discussão é analisada no capítulo dois.

¹¹ Aprovado pela Emenda Constitucional (EC) n. 01/94. Esse fundo passou a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) em 1997 e, posteriormente, em 2000, renomeado por Desvinculações de Recursos da União (DRU) (Fagnani, 2007).

¹² O conceito de Seguridade Social como um sistema amplo, para além da previdência, é abordado por vários pesquisadores e estudos como em MARQUES (2007), SOUZA e SILVA (2008), GENTIL (2007), WERNECK VIANNA (2008).

As reformas, no capítulo dois, são analisadas a partir dos documentos das Emendas Constitucionais nº 20, 41 e 47, de 1998, 2003 e 2005, respectivamente, bem como da literatura que trata sobre o assunto. O intuito é verificar quais foram as principais alterações e as perdas sofridas pelos trabalhadores, pois, além do alijamento do trabalhador no mercado de trabalho, são eles que perdem as garantias sociais e não participam das discussões.

Para entender em que ambiente essas mudanças foram discutidas e aprovadas, foi importante analisar os preceitos neoliberais e a formulação do Consenso de Washington. O processo de implementação do projeto neoliberal no Brasil, que ocorreu a partir do início da década de 1990, é analisado com um breve contexto das políticas econômicas adotadas no período de referência. Nessa fase do processo de acumulação capitalista, as instituições multilaterais como o Banco Mundial apoiavam fortemente as reformas previdenciárias que caminhavam no sentido de sua privatização e que auxiliavam na redução do Estado, pelo menos no tocante às questões sociais. Porém, no Brasil, dificuldades como a má distribuição de renda e o elevado custo de substituição do regime de repartição simples pelo de capitalização dificultaram a reforma radical neoliberal no Brasil.

Para abranger a temática, esta dissertação está dividida em duas partes, além da introdução e da conclusão. Na primeira, apresentam-se os diagnósticos e as propostas de reforma previdenciária. Na segunda, são abordadas as duas reformas previdenciárias do governo FHC e Lula, realizadas em 1998, 2003 e 2005, as principais mudanças que elas implementaram e a evolução dos fundos de pensão no Brasil.

1. DIAGNÓSTICO DAS PROPOSTAS DE REFORMA NO INÍCIO DOS ANOS 1990

1.1 Considerações iniciais

No exato momento em que a Constituição de 1988 era promulgada, iniciou-se uma mobilização para discutir e propor possíveis reformas em seu texto. Apesar dos prazos estarem previstos no Ato das Disposições Transitórias, as leis constitucionais demoraram a serem aprovadas. A Lei de Custeio e de Organização da Seguridade e a Lei de Benefícios foram sancionadas em 24 de julho de 1991 pelo presidente Fernando Collor através das Leis 8.212 e 8.213 e regulamentadas em dezembro do mesmo ano pelo Congresso Nacional.

Dado o movimento social representado pelas associações de aposentados e centrais sindicais, essas leis significaram um resgate de parte da dívida social acumulada, principalmente, por causa das duas últimas décadas de repressão da ditadura. Apesar disso, uma análise mais detalhada das leis implica que essas contemplaram mudanças radicais na participação da União no financiamento da Previdência e também no uso dos recursos próprios da Seguridade. Da forma como essas alterações ocorreram, elas colocaram em risco a própria construção do conceito de seguridade, já que impossibilitava a sustentabilidade da mesma. Portanto, abriram-se oportunidades para possíveis reformas (MARQUES, 1992).

Mas foi pouco tempo depois da regulamentação das Leis 8.212 e 8.213 que o governo Collor encaminhou à sociedade um conjunto de nove projetos¹³ para discutir a prioridade de oferecer previdência e assistência médica pública para a população de baixa renda. Esses projetos foram caracterizados pelo próprio governo como expressão da almejada modernidade, da justiça social e da democracia.

O mesmo presidente entendia que a Previdência Social era o grande ônus das contas públicas. E, assim, foram discutidas propostas de reformas da Constituição, centralizando o debate na questão de financiamento da previdência. Apesar disso, a discussão não foi adiante devido ao *impeachment* do presidente e por toda a instabilidade política do período.

¹³ Para o detalhamento da proposta, consultar MARQUES (1992).

A reboque das propostas de Collor, dada a crise econômica e social do início dos anos 1990 e a prevista revisão do texto constitucional após cinco anos da promulgação da Carta (conforme disposições transitórias do artigo 5º), mais de vinte propostas de reforma de origem diversa foram apresentadas para a sociedade. Entre elas, destacam-se três propostas mais significativas: a do Instituto Liberal, a da Comissão Especial para o Estudo do Sistema Previdenciário do Congresso e a do Projeto Atlântico/Programa de Estabilização com Crescimento (PEC) elaborada por Paulo Rabello de Castro e Paulo de Britto.

1.2 Instituto Liberal¹⁴

Em maio de 1991, o Instituto Liberal lançou uma proposta de organização da Previdência baseada na experiência chilena. Segundo o Instituto, a reforma permitiria o fortalecimento do sistema de mercado, principalmente, o mercado de capitais. Acreditava, assim, que:

- o regime de capitalização apresentava uma superioridade na manutenção de um nível maior de poupança na economia em relação ao regime de repartição. Além disso, o regime de repartição somado à garantia de direitos mínimos desestimulava a procura por maior rendimento e, assim, a formação de uma poupança individual e
- A garantia de renda futura, associada a um sistema de proteção social, deveria ser de responsabilidade única do interessado e, portanto, o empresário não deveria contribuir ao sistema. Além disso, os encargos sociais sobre a folha de pagamento eram considerados elevados, de forma que desestimulava a criação de empregos formais.

Portanto, o regime deveria ser o de capitalização privado, cabendo somente ao Estado a função assistencial e complementar, ou seja, o Estado garantiria somente o mínimo caso o trabalhador não conseguisse acumular, durante sua vida laboral, uma renda mínima para a aposentadoria através da criação de um fundo de financiamento da previdência social. Nesse regime de contribuição definida, os benefícios seriam variáveis, dependendo da rentabilidade das aplicações do fundo a que estivesse vinculado o segurado. Portanto não era garantido um valor mínimo de benefício.

¹⁴ Esta subseção baseia-se na análise do documento “Previdência Social no Brasil: uma proposta de reforma” de 1991 do Instituto Liberal.

Segundo consta, somente a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte poderiam ser repassadas aos dependentes. A assistência médica e a cobertura de benefício por acidente de trabalho ficariam excluídas do sistema e deveriam ter organização e contribuição próprias. Além disso, o sistema deveria ser universal e igualitário de forma a não existir aposentadorias especiais. Reconhecia que atividades insalubres deveriam ser remuneradas com salários maiores em comparação com outras atividades com a mesma qualificação, o que, dadas as características do regime, permitiria ao trabalhador acumular recursos para a velhice em um menor prazo através de cotas do fundo. Assim sendo, não havia a necessidade de aposentadorias especiais.

A proposta do Instituto, para garantir proteção do patrimônio dos cotistas, era estabelecer medidas regulatórias de rentabilidade mínima das aplicações e controle do patrimônio da Administração de Fundo de Pensão (AFP) e do fundo do cotista.

Para operacionalizar o sistema previdenciário, as seguintes medidas foram recomendadas:

- Por se tratar de um sistema de capitalização em que caberia ao cotista acumular uma conta individual de poupança ao longo da vida laboral através de fundo previdenciário, somente o trabalhador seria responsável por contribuir;
- Para garantir uma renda futura e, dado que o sistema não garantia o valor do benefício, mas somente o da contribuição, propunha-se uma contribuição da ordem de 10,5% da renda. O seguro de invalidez ou morte deveria ser garantido através da contribuição de 2,5% do rendimento pelo cotista. Outros 4% da renda seriam destinados para garantir a saúde através de uma contribuição voluntária e não compulsória. Portanto, para garantir uma vida razoável na velhice, o trabalhador deveria desembolsar 17% da renda;
- Transformar o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) em seguro desemprego;
- Estabelecimento de idade mínima como critério de acesso ao sistema previdenciário: sessenta anos para mulheres e sessenta e cinco para homens. Ao se aposentar, o indivíduo receberia um certificado com o montante de cotas e o respectivo valor para adquirir um seguro que lhe garantiria renda vitalícia conforme cálculos atuariais que deveriam estimar a renda real. Caso esse cálculo

não representasse o mínimo, o certificado deveria ser encaminhado para o Fundo de Financiamento da Previdência Social, que se comprometeria a cobrir o mínimo;

- A Superintendência da Previdência deveria ser responsável pela observação da Lei Orgânica da Previdência e, assim, autorizar a constituição das AFPs, fiscalizar seu funcionamento, ou seja, as aplicações dos fundos, a manutenção de reservas técnicas, a rentabilidade mínima e também a liquidação das AFPs que não cumprissem as exigências legais e

- Para fazer um seguro complementar ou aumentar o valor do fundo previdenciário, a previdência complementar seria facultativa.

Por fim, o Instituto propunha que a transição para o novo modelo fosse feita de forma compulsória, mas de maneira que não restringisse os direitos adquiridos. A carteira das aposentadorias existentes seria administrada pelo Fundo de Financiamento da Previdência Social. Assim, o Estado ficaria responsável apenas pelo pagamento dos benefícios dos antigos aposentados, ou seja, aqueles que se aposentaram antes das reformas.

Segundo o levantamento do Instituto, a transição para o modelo proposto custaria um trilhão e novecentos e cinquenta milhões de cruzeiros (a preços de dezembro de 1990), o equivalente a 8,4% do PIB.

Em suma, conforme aquela estrutura proposta pelo Banco Mundial (1994), o sistema previdenciário do Instituto Liberal estava baseado nos três pilares: o primeiro pilar com benefício mínimo garantido pelo Estado; o segundo com filiação compulsória e com planos de contribuição definida sob o regime de capitalização, e o terceiro, com características semelhantes ao segundo pilar, porém de caráter facultativo.

1.3 Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário

Em meio à crise dos 147%¹⁵, em setembro de 1991, aposentados e pensionistas foram às ruas pedir pelo reajuste dos benefícios previdenciários. Com o intuito de

¹⁵ Os benefícios de valor superior ao salário mínimo tiveram somente 56,6% de reajuste. A luta pelos 147% envolveu todas as entidades de aposentados, os quais se fizeram presentes em grandes manifestações, em geral reprimidas pelas forças policiais. A partir desse momento, o reajuste dos benefícios foi diferenciado: o piso acompanhou os ganhos reais do salário mínimo e os demais benefícios repuseram somente a inflação passada.

verificar se a Previdência tinha ou não condições de atender a esta reivindicação, foi aberta uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Um dos resultados dos trabalhos dessa Comissão foi denunciar a existência de aposentadorias milionárias, o que serviu de argumento para o posterior encaminhamento de propostas de revisão constitucional.

Em 28 de janeiro de 1992, foi instalada uma comissão especial para estudo do Sistema Previdenciário brasileiro sob a coordenação do então deputado Antônio Britto. Essa Comissão ouviu, em audiência pública, composta por representantes do empresariado, dos trabalhadores, dos órgãos governamentais (MTPS, MEFP, presidência do Banco do Brasil, representantes dos conselhos estaduais e municipais), do meio acadêmico e pesquisadores. Em um mês de trabalho para levantar os problemas do Sistema Previdenciário, além das audiências, a Comissão incorporou ao relatório estudos realizados pelo IPEA, por entidades empresariais e pelo MTPS sob gestão de Antônio Magri. A necessidade de uma comissão especial no Congresso existiu para que fossem de fato investigados os problemas do sistema e encaminhadas propostas, já que no passado fora realizado uma CPI que não propôs encaminhamentos.

1.3.1 Diagnósticos

Conforme relatório dessa Comissão (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1992), a história da Previdência Social brasileira sempre apresentou crises recorrentes. E essas crises refletiam justamente o “drama da sociedade brasileira” diante da incapacidade do Estado em gerir as políticas que garantiriam “condições mínimas de justiça a seus milhões de miseráveis e carentes”. Isso mostrava que a sociedade ficava na posição de “vítima” perante um Estado desonesto, ineficiente e não transparente. E que, portanto, a Previdência Social deixava de atingir seus objetivos de garantir a segurança do cidadão diante da perda de capacidade laboral devido à desorganização e à extrema burocratização do Estado, o que favorecia o aumento do clientelismo e da corrupção.

Segundo o diagnóstico dessa equipe, a crise enfrentada pela Previdência, que parecia ser a pior dos últimos anos, apresentava diversas causas. Tratava-se de uma crise financeira, pois os “benefícios achatados, pagamentos atrasados, direitos mínimos sendo contestados na Justiça, intencional e criminoso adiamento da concessão de novas aposentadorias [...]” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1992, p. 7) estavam afetando a vida dos trabalhadores aposentados. Seria também uma crise administrativa, porque a “fiscalização, cadastro, normas de procedimento, auditorias, cobranças, cálculos

atuariais são procedimentos esquecidos da Previdência Social” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1992, p. 7). Seria também política, pois a reorganização da Previdência Social era um dever de todos, dado o que os idosos enfrentavam diversos dilemas decorrentes da sociedade em que viviam. Além disso, a Comissão destacava que o então Ministério do Trabalho e da Previdência Social estava sendo incapaz de responder à crise, dada a magnitude do problema que enfrentado.

E, por final, apontava-se que era uma crise ética, pois

[...] não há como pensar em Nação, cidadania, paz social num país que constrange a todos com a perspectiva de um sistema de seguro social incompetente, corrompido e frustrante. Um país incapaz de tratar com um mínimo de dignidade seus velhos, seus doentes, seus desvalidos, seus miseráveis (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1992, p.7).

No debate sobre as causas da crise, foram apontados três motivos principais: gerencial, estrutural e conjuntural. Primeiramente, a Comissão analisou que a crise era gerencial, pois a Previdência Social apresentava administração precária e burocratizada e um gerenciamento ineficiente. A ineficiência na arrecadação, os altos custos operacionais e as diversas fraudes representavam cerca de 20% do orçamento global da Previdência Social, conforme apontado pelo relatório em artigo publicado pela Folha de São Paulo de 23 de maio de 1989, com a fala do ministro do Trabalho e Previdência Social, Reinhold Stephanes (PDS). A Comissão relatou que, ao mesmo tempo em que a crise se desenrolava, o Estado realizou as seguintes ações ou se evidenciaram os seguintes fatos:

1. Extinção do Finsocial que arrecadava 20% das receitas da Seguridade Social;
2. Desindexação dos débitos com a Previdência com a arrecadação dos 20% que passou para meados do mês e não mais no início;
3. Redução do valor das multas pagas por quem devia à Previdência;
4. Não implantação da contribuição dos produtores rurais em regime de economia familiar;
5. Fracasso ao tentar montar um sistema elementar de computação para acompanhar o pagamento por quatro mil prefeituras e governos estaduais de seus débitos com a Previdência Social;

6. Não modernização da nova Lei de Custeio da Previdência Social que permitiria maior cobertura na fiscalização de débitos e na revisão de todos os benefícios já concedidos;
7. Não encaminhamento do projeto regulamentando as aposentadorias especiais ao Congresso no prazo fixado em Lei (que era 25 de agosto de 1991);
8. Não instalação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Previdência Social, que eram essenciais para a sociedade ajudar a fiscalizar as fraudes;
9. Não envio ao Congresso, no prazo, (tal prazo era estipulado pela Lei de Custeio até janeiro de 1992) do projeto que organizava a Previdência Pública Complementar;
10. Apesar da determinação legal, não foi colocado em funcionamento a Ouvidoria Geral da Previdência Social;
11. Através de uma reforma administrativa desastrada, foram desarticulados os setores encarregados de estudos, cálculos atuariais, estatísticas e pesquisas no Ministério do Trabalho e Assistência Social;
12. Não foi implantado o Cadastro Nacional do Trabalhador que era considerado essencial para que se soubesse a dimensão e a qualificação dos trabalhadores e empresas no Brasil;
13. Não foram cumpridos os prazos, previstos em Lei, para a venda dos imóveis da Previdência Social;
14. Não foram cumpridas no prazo as promessas, constantes do Plano de Metas do Ministério do Trabalho e da Previdência Social, da automatização dos postos de benefícios e a implantação dos cartões magnéticos para os aposentados e pensionistas;
15. Não foi implantada a Procuradoria Geral do INSS, medida considerada essencial para a cobrança devida da Previdência Social;
16. Não foi dado prosseguimento ao projeto de criação de um sistema de cobrança das dívidas parceladas junto à Previdência Social pelo Banco do Brasil;
17. Não foi organizada uma lista de devedores confiável;

18. Não foi firmado nenhum convênio, conforme determinado pela Lei de Custeio, para intercâmbio de cadastros com os outros órgãos públicos, federais, estaduais ou municipais;

19. Não foram revisados os benefícios por acidente de trabalho ou por invalidez, que eram considerados fonte de fraudes;

20. Não conseguiu colocar em vigência um dispositivo legal que obrigasse os cartórios de registro civil, sob pena de pesadas multas, a informarem os óbitos ocorridos.

Apesar desses problemas, o relatório apontava que a crise não tinha como fundamento somente a questão gerencial. O segundo componente das causas da crise residia na estrutura da Previdência Social, ou seja, estava diretamente relacionado às condições de financiamento, à forma como o sistema foi desenhado conceitualmente e a seus benefícios. Assim a Comissão apontou os motivos a seguir para o desequilíbrio do sistema:

1 - Equívocos na implantação do conceito de Seguridade Social, pois a Constituição, para que se garantisse o conceito na sua totalidade, garantira um orçamento próprio e fontes específicas de recursos. Porém, com a crise fiscal e a recessão do início da década de 1990, o Tesouro não só desonerou os investimentos em Saúde e Assistência Social como também repassou à Seguridade Social os gastos com pessoal e custeio. A crise, assim, conforme o relatório, era causada pela imprecisão do conceito de Seguridade Social e os erros cometidos pelo Congresso Nacional no sancionamento do Plano de benefícios da Previdência Social e do custeio e da organização da Seguridade.

Da análise da Comissão, verificou-se que a Seguridade Social utilizava sessenta por cento dos recursos em atividades-meio e apenas quarenta por cento em benefícios. O relatório apontou que, uma vez que não foi determinado o uso do orçamento da Seguridade, isso mostrava que não foram discutidas as prioridades da área e do país. Assim sendo, utilizava-se recorrentemente o discurso de equilíbrio atuarial, enquanto que questões de extrema importância como o pagamento dos aposentados do Governo não entrava em discussão. Para elucidar esse ponto, o relatório analisou questões atuariais da Previdência e mostrou que,

em 1992, 11,75% dos recursos do orçamento da Seguridade foram usados para pagamento de atividades-meio, erroneamente incluindo entre elas o pagamento dos Encargos Previdenciários da União (EPU)¹⁶, o que significava recursos suficientes para o pagamento dos 147% que fora tão discutido na época e demorado para ser aprovado. Quanto ao financiamento dos EPU, examinou-se que 15% do total das receitas advêm dos servidores da ativa, outros 26%, da União e o restante de 59%, da Seguridade.

2 - A excessiva dependência das contribuições sobre a folha de salários: 47% das receitas da Seguridade, em 1992, provinham da folha de salários. O problema estava na dependência a uma fonte que apresentava oscilação aos ciclos econômicos. O elevado grau de informalização do mercado de trabalho somado à reduzida participação dos salários na renda nacional tornava a fonte de receita vulnerável. Além disso, de nada adiantava o governo aumentar a alíquota sobre os salários, pois os mesmos eram baixos e o número de contribuintes era reduzido. Isso simplesmente estimularia a sonegação, conforme estudos do IPEA e Dataprev. O IPEA mostrou que a receita mantinha-se praticamente inelástica em relação ao PIB e a sonegação aumentava rapidamente.

3 - O esgotamento das fontes de financiamento da seguridade era causado pela informalização do mercado de trabalho, pela evasão das receitas, pela pequena participação dos salários na renda nacional, pela reduzida base de cobrança de algumas das contribuições, pela ausência de recursos adicionais do Tesouro para custeio e investimento, pela imprecisão do conceito de Seguridade Social e pela conseqüente cobertura por ela de gastos tipicamente fiscais. Somado a tudo isso, a recessão e uma gestão caótica explicavam o esgotamento das fontes de financiamento da Seguridade Social em geral.

Segundo o relatório, a Previdência Social precisava enfrentar a questão do financiamento através do aumento do volume da folha de pagamentos via crescimento econômico e formalização, pois isso levaria à recuperação da base de arrecadação para

¹⁶ EPU, segundo o glossário do Tesouro Nacional, são recursos pagos pelo Estado destinados a pagamento dos proventos de aposentadoria e pensões dos servidores civis e militares da administração direta da União e, através do PASEP, a corrigir distorções de renda e assegurar especificamente ao servidor público a formação de um patrimônio individual progressivo. Em outras palavras, corresponde à “contribuição” do Estado enquanto patrão.

cobrir as despesas previdenciárias, e através da reavaliação das fontes para o financiamento da assistência médica e social.

4 - A ampliação de benefícios e alguns privilégios do sistema geraram pressão sobre o caixa da Previdência Social devido a: inclusão de um milhão de novas aposentadorias rurais; novas aposentadorias urbanas calculadas em novos moldes; revisão dos benefícios concedidos após 5 de outubro de 1988 e a recuperação dos valores dos benefícios acima de um salário mínimo.

O número de benefícios urbano aumentou consideravelmente de 1980 a 1990 (62%), o que em parte pode ser explicado pela maior longevidade da população. Além disso, o sistema mostrava-se injusto e regressivo, pois 72% dos benefícios estavam na faixa de até dois salários mínimos; enquanto que 88% das aposentadorias por invalidez, das pensões e das aposentadorias dos rurais por velhice tinham valor até um salário mínimo.

O relatório, ainda, apontou que era infundado o argumento de que se não houvesse a aposentadoria por tempo de serviço, o brasileiro morreria antes de receber o benefício, já que a esperança de vida ao nascer é muito próxima da idade mínima requerida.

Na discussão sobre quem deveria pagar a aposentadoria dos servidores públicos, a Comissão destacou um documento do Fórum Nacional de Entidades de Servidores Públicos, que sugeriu que a União assumisse integralmente o pagamento dos valores necessários à complementação dos benefícios dos servidores inativos. Isso porque a maior parte era paga pelos trabalhadores, que acreditavam que estavam contribuindo para o pagamento da própria aposentadoria (RGPS). O relatório mostrou que as aposentadorias dos servidores da União e outros casos de aposentadorias diferenciadas (civis e militares) eram pagos pelos EPU, ou seja, pelo conjunto da sociedade. Em 1992, essa despesa representava 10,88% dos gastos de toda a seguridade social.

Conjuntamente, os efeitos da recessão na economia estariam atuando fortemente sobre a crise previdenciária. A Comissão, ao analisar o documento do Ministério do Trabalho e da Previdência Social (Informe de Previdência Social, ano 03, número 04), cuja abrangência é de julho a setembro de 1991, destacou que a queda de arrecadação para o ano de 1991 ocorreu juntamente com a queda no nível de emprego,

do salário real e do faturamento e lucro das empresas. Segundo o relatório, a queda da receita total foi de vinte por cento se comparada ao mesmo período de 1990. Só em arrecadação bancária, composta por contribuições das empresas e dos trabalhadores, a redução foi de dezoito e meio por cento. Essa queda de arrecadação poderia ser explicada pela recessão da economia. Isso acarretou um quadro econômico e social com elevado desemprego e queda do salário real.

A partir desses apontamentos sobre as causas da crise da Previdência Social, a Comissão relatou três idéias:

- Criação de um sistema único para que se pudesse construir um país em que todos tivessem direitos iguais. Estabelecimento de teto de benefício em 10 salários mínimos, o que equivaleria a 83,14% dos funcionários públicos federais (excluindo os servidores do INAMPS e INSS). Complementação da aposentadoria via fundo próprio mantido pela União apenas para cobrir a diferença entre o teto e os salários em período ativo;
- Criação de um Instituto próprio para os servidores para assegurar pensões e aposentadorias em regime de capitalização, com participação indispensável de fundos da União e
- Cobertura pela União, através de recursos fiscais, de 1% do PIB referente a diferença entre os valores cobertos pela Previdência Social e os EPU.

1.3.2 Propostas de reforma

A partir do levantamento das diferentes e complexas causas da crise e dos problemas da Previdência Social, a Comissão lançou um conjunto de medidas de curto, médio e longo prazo. Ela julgava urgente semear as condições para que as alterações fossem efetivadas para as futuras gerações, mantendo inalterados os direitos adquiridos.

1. Para a solução do impasse dos 147%, a Comissão considerava necessário convocar o Governo para negociar com os aposentados;

2. Para a volta aos princípios de dignidade e eficiência administrativa, foi proposto que o Governo atendesse os seguintes pontos (anteriormente pactuados de

forma soberana através da legislação aprovada pelo Congresso Nacional, sancionada pela presidente e descumprida pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social):

- Nomeação, até 01 de junho de 1992, do Ouvidor geral da Seguridade e Previdência Social;
- Envio, até 01 de maio de 1992, de projeto de lei dispendo sobre o Regime Facultativo Complementar da Previdência Social;
- Envio, até 01 de maio de 1992, de lista de atividades profissionais que apresentem insalubridade a fim de regulamentar as aposentadorias especiais;
- Adoção de medidas legais e administrativas que permitam a efetivação do Cadastro nacional do trabalhador – CNT;
- Revisão, até julho de 1993, dos benefícios mantidos pela Previdência Social, principalmente, os decorrentes de acidente de trabalho;
- Adoção, até dezembro de 1992, de Indicadores gerenciais qualitativos e quantitativos para acompanhamento, avaliação e controle das concessões de benefícios;
- Recadastramento, até dezembro de 1992, dos benefícios que são recebidos via procuração.
- Revisão, até 01 de junho de 1993, do Sistema Central de Processamento de Benefícios;
- Descentralização progressiva, até março de 1995, do processamento eletrônico de informações, mediante informatização de postos de atendimento e regiões fiscais;
- Divulgação bimensal de lista de devedores das contribuições previdenciárias a partir de 01 de junho de 1992;
- Cadastramento, até 01 de junho de 1992, dos pagamentos e dos débitos dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento para efeitos de repasse dos Fundos de Participação;
- Adoção, até 01 de junho de 1993, de medidas que viabilizem uma fiscalização eficiente dos devedores da Seguridade Social através do cruzamento de bases de

informação (por exemplo, RAIS e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados);

- Cobrança efetiva e imediata da contribuição de 3% sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção dos produtores rurais;
- Modernização, até 31 de dezembro de 1993, do sistema de auditoria do INSS;
- Ampliação, até maio de 1993, do corpo de procuradores e fiscais do INSS;
- Adoção de procedimentos, até maio de 1993, para emissão de extrato de recolhimento das contribuições às empresas e aos contribuintes, quando solicitados, e também emissão e envio de avisos de cobrança de débitos e concessão de benefícios às empresas e aos beneficiários respectivamente com a memória de cálculo;
- Treinamento da equipe anual e conforme haja mudanças na legislação a partir de junho de 1992;
- Desenvolvimento, até junho de 1992, de modelo estatístico de previsão de fluxos de receita e despesa da Previdência Social;
- Revisão dos aluguéis de propriedade do INSS;
- Recadastramento, até 01 de outubro de 1992, dos imóveis de propriedade do INSS;
- Regularização imediata dos benefícios rurais indevidamente suspensos pelo INSS e
- Transferência, até 01 de julho de 1992, da obrigação de pagar e reajustar as pensões estatutárias aos órgãos de origem.

3. Para uma participação efetiva da sociedade e um controle da gestão Previdência Social, a Comissão considerou importante a criação de um conselho eleito pelo Congresso Nacional composto de doze representantes, sendo três indicados pelo governo federal e nove representantes da sociedade brasileira e eleitos pelo Congresso Nacional, dos quais três estariam em nome dos trabalhadores, três dos aposentados e três, do empresariado. Através da alteração da Lei 8.212 de 24 de julho de 1992, esse conselho assumiria o controle efetivo da Previdência Social, subordinando-se ao poder executivo, principalmente, na fiscalização de todos os atos administrativos públicos, na

cobrança e parcelamento de débitos, nos procedimentos administrativos para concessão de benefícios e na aplicação de recursos dos segurados. Além disso, a Comissão salientou as vantagens e desvantagens da criação do Ministério de Seguridade Social, pois assim seria possível unificar os diferentes órgãos e conselhos reguladores e também dar maior transparência e racionalidade na execução das atividades relacionadas à Seguridade Social.

4. Para organizar corretamente as fronteiras entre Previdência, Saúde e Assistência Social, deveriam ser apartados os recursos da contribuição sobre salários para pensões e aposentadorias. Isso porque, da forma como estavam dispostos, os recursos da folha de pagamento acabavam financiando as atividades de caráter universal e não-contributivo. Para tanto, a Lei de Custeio deveria ser alterada e as atividades de assistência social deveriam ser regulamentadas por outros dispositivos constitucionais, já que o caráter é assegurar o serviço a casos de extrema carência¹⁷.

5. Para o financiamento da Saúde e Assistência Social, a proposta era a extinção do FINSOCIAL e da Contribuição sobre o Lucro¹⁸, pois essas fontes, segundo a Comissão, seriam inflacionárias, sonegáveis, regressivas e contestadas. A proposta era a criação da Contribuição sobre as Transações Financeiras, mas dificuldades operacionais foram levantadas para sua implementação, já que se tratava mais de um novo método de arrecadação do que uma nova base de incidência, o que poderia gerar distorções na carga tributária pessoal, com sobretaxa na renda, na venda e nos produtos. Para tanto, um amplo estudo que abordasse a forma de implementação e as consequências da incidência dessa contribuição deveria ser realizado, antes de se pensar na sua implantação, que previa a substituição da folha pela transação financeira, de forma gradual.

Outras propostas examinadas pela Comissão - como a criação e aprovação de imposto territorial rural e sobre grandes fortunas, que representam no mínimo 5% do PIB, para financiar a Saúde e a Assistência Social – foi por ela considerada inviável, dada a estrutura econômica e social brasileira. Uma terceira proposta analisada se

¹⁷ Isso será feito durante a reforma previdenciária de FHC, o que é abordado no capítulo 2.

¹⁸ A extinção do Finsocial foi substituída pela instituição do COFINS pela Lei Complementar 70 de 30/12/1991 (BRASIL, 1991). Dessa forma, ficava garantida a possibilidade de substituição da base de financiamento e não uma extinção do Finsocial e da contribuição sobre os lucros das empresas, a redução da contribuição sobre a folha de salários e a adoção de uma nova contribuição sobre as transações financeiras.

baseava na transferência de atividades de saúde e assistência social para municípios e estados, juntamente com a criação de fonte própria de receita para esse fim, cabendo à União apenas a construção de um fundo para atendimento das regiões mais carentes. Mas duas dificuldades deveriam ser enfrentadas: a superposição com um fundo federal de equalização diante das diferenças regionais e a necessidade de recursos materiais e humanos concentrados regionalmente para atendimento no caso da saúde.

6. Para desonerar a folha de pagamentos das empresas, a Comissão propôs uma reforma no sistema de financiamento, através da criação de novas fontes.

7. Repassar à União a cobertura, com recursos fiscais, das despesas com pessoal e custeio. A proposta sugeria que a transferência devesse ocorrer a partir de 1993, pois assim daria maior transparência e eficiência à execução orçamentária.

8. Dada a impossibilidade de se construir um sistema apenas privado de previdência, pois afastaria a maior parte dos beneficiários previdenciários e ainda elevaria o gasto com assistência social, a Comissão admitiu a existência simultânea de um sistema público, social e básico e um sistema complementar à disposição dos que queiram realizar pensão ou aposentadoria adicionais.

9. Manutenção do limite de dez salários mínimos para contribuições e benefícios da Previdência Social, pois, em estudo realizado pela Comissão, se houvesse uma diminuição do limite para três ou cinco salários mínimos, liberando as faixas adicionais para a previdência complementar, haveria uma redução na contribuição, dada a estrutura concentrada de renda no país, que seria compensada pelo aporte da União, inviabilizando a previdência complementar.

10. Cancelamento do subsídio da Previdência Social ao sistema de servidores públicos e unificação dos sistemas através da previdência social básica, assegurando aos servidores que ganhavam mais de dez salários mínimos uma previdência complementar através de recursos fiscais ou mesmo a criação de um fundo especial financiado pelos servidores e pela contribuição da União. E juntamente com isso, propunha que a União também se responsabilizasse pelos gastos com EPU. Da mesma forma, para garantir acessibilidade universal, a Comissão sugeriu a extinção da acumulação de aposentadorias.

11. Revisão da aposentadoria por tempo de serviço, pois, dada a evolução demográfica brasileira, o benefício decorrente dessa forma de acesso não correspondia mais a uma compensação da perda de capacidade laboral e sim funcionava como complemento salarial. Além disso, considerava a introdução de uma idade mínima como critério de acesso para se somar ao número exigido de contribuições.

12. Redefinição das aposentadorias especiais, pois havia uma confusão entre aposentadorias especiais e as decorrentes de legislação especial. A proposta é que continuasse a manutenção da primeira, que é definida pela proteção dos trabalhadores submetidos a condições insalubres, penosas ou perigosas que implicam perda parcial antecipada da capacidade laboral. Ademais, foi proposto que o empregador seja o responsável pelo custeio dessas aposentadorias, estimulando assim uma prevenção aos riscos das condições desfavoráveis de trabalho.

13. Redução no número de benefícios, pois, dada a multiplicidade desses, haveria condições favoráveis a fraudes e à dificuldade de fiscalização. A Comissão chegou a afirmar em seu relatório que era ilusório manter a eficiência com mais de sessenta tipos de benefícios.

14. Recomendação de maior controle na concessão de aposentadoria por invalidez através de procedimentos mais rígidos de aferição das condições de habilitação.

A partir da análise das propostas levantadas pela Comissão, ficava evidente que as bases para as futuras reformas já estavam colocadas ou, ao menos, discutidas. Entre as propostas, a partir da extinção do FINSOCIAL e da Contribuição sobre Lucros e a redução da contribuição da folha de pagamentos, salientava-se a necessidade de reforma para superar a questão do esgotamento do financiamento público da Previdência Social. Porém a substituição da fonte com base nos salários pela criação de uma nova Contribuição sobre Transações Financeiras não ficou clara e detalhada. Ainda sobre a questão do financiamento, o que a Comissão defendia era a delimitação das áreas de saúde, assistência social e previdência social para estabelecer uma vinculação entre

fonte e uso, achando, com isso, que estivesse mantendo o conceito de Seguridade Social¹⁹.

O que se verifica é que a Comissão defendia uma Previdência Social pública e básica sob o regime de repartição simples com a possibilidade dos aposentados acumularem benefícios através de previdência complementar e privada sob regime de capitalização. E, assim, a poupança das instituições geraria condições para financiar o desenvolvimento do país através da poupança de longo prazo acumulada.

Essa Comissão mostrou que a taxa de sobrevivência apresentava uma tendência de aumento, o que era compatível com a regra de acesso à aposentadoria. Somado a isso, a redução histórica da taxa de fecundidade levou a um envelhecimento da população, o que acarretou uma diminuição da relação entre ativos e inativos e também uma redução entre o tempo de contribuição e tempo de recebimento do benefício. Esses pontos levariam à maior pressão dos gastos com benefícios. Esse impasse deveria ser superado com novas fontes de financiamento, porém sem se questionar os problemas relacionados ao mercado de trabalho informal, característico da economia brasileira.

Porém, segundo Beltrão e Marques (1994), a redução da relação ativos/inativos ou contribuinte/beneficiário deve ser analisada também como consequência de um período de crise econômica, que levou a um aumento do mercado de trabalho informal. Contudo, já naquela época era evidente que o brasileiro estava vivendo mais, o que acarretava maior tempo de permanência do aposentado no sistema. Como é desenvolvido mais adiante, antes de se pensar em fixar ou aumentar a idade mínima de aposentadoria, há outras soluções, por exemplo, a ampliação do mercado formal de trabalho.

Portanto, no esforço de levantar o diagnóstico da Previdência Social, mostra-se que as propostas contidas no relatório da Comissão já anunciam o desmonte daquela Previdência construída nos moldes da Constituição. Porém, sem alteração radical com a privatização total do sistema previdenciário conforme indicado pelo Instituto Liberal.

¹⁹ Essa proposta desmontaria o conceito de totalidade da Seguridade Social. Segundo Hegel, “O conceito do todo é o de conter partes; mas se o todo é POSTO como o que é segundo o seu conceito, ele se divide, ou se *reparte*, e assim deixa de ser um todo. Portanto, um todo e suas partes estão essencialmente relacionados entre si e não mutuamente independentes” (INWOOD, 1997, p.307).

1.4 Projeto Atlântico – Programa de Estabilização com Crescimento (PEC)²⁰

Em novembro de 1991, foi lançado o Projeto Atlântico - o Programa de Estabilização com Crescimento (PEC), cujo objetivo era viabilizar a proteção social a todos brasileiros, na perspectiva de resgatar a dívida social e devolver à sociedade a noção de cidadania.

Os redatores desse documento, Paulo Rabello de Castro e Paulo Carlos de Brito, inicialmente trataram da mobilização dos recursos e patrimônio do Estado, ou seja, dos fundos sociais da Seguridade Social, do FGTS e do PIS/PASEP. Em seguida, trataram de redefinir e ampliar o escopo desses fundos e da criação de outros fundos. O PEC também se propôs a reformular o auxílio-desemprego, a educação e a saúde, porém, dado o escopo desse trabalho, esse conjunto de ações não será analisado.

No que tange a Previdência Social, dada a estrutura social e econômica brasileira de elevada pobreza, o PEC entendeu que a proteção básica do cidadão, para ser universal, deveria ser de responsabilidade do Estado. Para tanto esse mínimo, foi proposta uma proteção previdenciária apartada da saúde. Assim, ele compreendia por Previdência Social: assistência social (dirigida àqueles com renda inferior a dois salários mínimos), seguro social básico (compulsório a todos os trabalhadores com contribuição individual de um limite até cinco salários mínimos) e seguro complementar (opcional e particular para aqueles que possuíssem renda maior ou igual a cinco salários mínimos). A proteção deveria ser realizada na razão direta do nível de pobreza.

Na transição para o novo sistema previdenciário, os direitos adquiridos deveriam ser resguardados e haveria remoção de privilégios como a aposentadoria por tempo de serviço e especiais. A desestatização do sistema ou a quebra do monopólio estatal na gestão previdenciária deveria ocorrer em paralelo com a implantação da previdência complementar privada. Outro pressuposto da proposta estava baseado na descentralização da gestão dos fundos previdenciários a serem criados. Por último, a adesão ao novo sistema teria caráter optativo.

No novo sistema de Previdência Social, os fundos previdenciários seriam criados em diversas regiões do país e seriam compostos por: patrimônio do antigo INSS (incluindo os créditos), patrimônio estatal (ações e imóveis) com valor mínimo de

²⁰ Esta subseção é analisada a partir do documento *Resgate de dívida social já* (1991) de Paulo Rabello Castro e Paulo Carlos de Brito.

quarenta bilhões de dólares, aportes orçamentários para prover os recursos gastos com assistência social, aportes dos contribuintes pagantes em alíquotas progressivas e bônus previdenciários depositados. A gestão regional descentralizada desses fundos deveria ser feita separada do governo por um conselho deliberativo formado por representantes dos sindicatos dos empregados e dos autônomos.

Além disso, eliminar-se-ia a diferença entre a aposentadoria dos trabalhadores do setor privado e dos servidores públicos. Os aposentados e pensionistas do setor público que já estivessem no sistema seriam protegidos por um fundo especial.

O novo sistema de Previdência Social teria as seguintes características:

- Cobertura previdenciária para aposentadorias por idade e invalidez. Ficariam extintas as novas aposentadorias por tempo de serviço;
- Cobertura para pensão por morte prematura;
- Não incluiria o acidente de trabalho;
- O Estado financiaria, através de recursos fiscais, a cobertura de assistência social e dos fundos já mencionados e os benefícios já existentes;
- Isenção da contribuição previdenciária para os que recebessem até um salário mínimo. Isenção parcial para os assalariados de até dois salários mínimos. Em ambos os casos, o custeio deveria sair do acréscimo do imposto de renda;
- As empresas deveriam recolher a contribuição dos empregados na fonte, eliminando assim a contribuição das empresas;
- As contribuições dos trabalhadores para o seguro social básico seriam de 13%, 15%, 17% ou 20%. Para o primeiro percentual, estariam os trabalhadores com rendimento entre dois e três salários mínimos, sendo que, do total, 10,5% seria para formar poupança para a velhice e os outros 2,5% para compor recurso para o risco invalidez e morte prematura. Já os outros percentuais seriam para faixas salariais maiores. Logo, as empresas ficariam isentas de contribuir para a aposentadoria do trabalhador e
- O seguro complementar optativo seria organizado por fundos de pensão privados e caberia ao governo a regulamentação fiscal e a auditoria atuarial desses fundos.

Em suma, a proposta do Projeto Atlântico, ao apartar a Previdência da Saúde, resulta na cisão do conceito de Seguridade Social. Além disso, o financiamento previdenciário deveria ser realizado pela contribuição dos trabalhadores e pelo Estado, desonerando as empresas dos encargos sociais.

1.5 Considerações sobre as propostas de reforma

Todas as três propostas analisadas apontam problemas semelhantes de esgotamento de financiamento do sistema de Seguridade Social. Nos períodos seguintes, essa será a principal justificativa para se propor reformas na área. Nessas propostas de reforma previdenciária ficou evidente a urgência econômico-atuarial, sem o aprofundamento da discussão da necessidade de reforma do Estado²¹, da precarização do mercado de trabalho e das necessidades do setor financeiro privado.

Além disso, o conselho, que constitucionalmente deveria gerir o sistema de Seguridade Social e que colocaria as demandas e o debate em pauta para garantir uma organização democrática e descentralizada, não foi posto em prática. Isso mostra que o trabalhador não era envolvido na discussão, como seria também aquele que sofreria as conseqüências de uma desproteção previdenciária.

A proposta do Instituto Liberal mostrou que a Previdência poderia ser entendida como um mero serviço de seguro em que cada trabalhador deveria ser responsável pela administração da própria renda pós-período laboral. Ao Estado caberia apenas o papel de garantir um mínimo, que não foi especificado pela instituição, pois as forças de mercado seriam eficientes para garantir a renda na velhice. Enquanto discussão, isso representaria o desmonte daquilo que foi construído na Constituição, deixando o trabalhador totalmente desprotegido socialmente. As condições do mercado de trabalho não são discutidas no sentido de apontar o caminho para enfrentar os problemas da Previdência Social, como, por exemplo, o esgotamento do financiamento. Ao invés disso, discute-se o elevado custo de transição, algo em torno de 8,4% do PIB para a transferência de um sistema de repartição para um sistema de capitalização.

Para Beltrão e Marques (1994), o PEC apresentou uma proposta de previdência social básica e previdência complementar mais abrangente que o Instituto Liberal, pois

²¹ Uma reforma que valorizasse o servidor público e garantisse, entre outros, um melhor serviço público para a população. Em outras palavras, esta reforma não promoveria um Estado mínimo, ao gosto dos liberais.

o sistema social básico seria mantido e complementado por um sistema privado não-compulsório. Apesar das mudanças sugeridas, pouco alteraria a realidade vivida pela população e a simples redução do teto da contribuição e do benefício para cinco salários mínimos permitiria a expansão dos fundos de pensão privados. E, conforme os argumentos do governo, a maior presença dos fundos privados levaria à formação de poupança financeira para financiar o crescimento de longo prazo da economia, dado o caráter de longo prazo de maturação das carteiras previdenciárias.

O que os autores relatam é que, em 1989, a maior parte (81,9% dos ocupados e 78,1% dos trabalhadores com carteira assinada) dos trabalhadores recebia menos de cinco salários mínimos, ou seja, embora uma grande parte ficasse no sistema social básico, a concentração de renda brasileira permitiria uma ampliação dos fundos, já que uma pequena parcela da população concentrava um grande volume de renda.

Desde já, pode-se dizer que, em nome da austeridade fiscal e da reprodução das condições de acumulação capitalista da sociedade brasileira, o que se verificará no capítulo seguinte será um desmonte da Previdência Social promovido pelas reformas dos governos FHC e Lula. Um desmonte com limitações, dadas as condições concretas da formação sócio-econômica da sociedade brasileira.

2. AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS E OS FUNDOS DE PENSÃO NO BRASIL

2.1 Considerações iniciais

No capítulo anterior, foram expostas as principais propostas de reforma discutidas logo após a promulgação da Constituição de 1988. Nesta seção, o objetivo é mostrar as reformas promovidas pelos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva e as principais mudanças que ocorreram no sistema previdenciário brasileiro durante esses governos. Antes, porém, apresenta-se um breve resumo da política econômica desenvolvida pelos governos FHC e Lula (primeira gestão), a fim de contextualizar as reformas que foram realizadas.

A partir dos acontecimentos concretos, com a construção do aparato jurídico-político, procura-se analisar as mudanças que ocorreram no sistema previdenciário. As instituições, as leis e o sistema administrativo das reformas compõem um conjunto de regras que vai contra o que a Constituição formulou em 1988.

A reforma do governo de Fernando Henrique Cardoso contou com uma legitimidade garantida através do sucesso de estabilização do Plano Real. Esse plano, que era apoiado na coligação política formada entre o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido de Frente Liberal (PFL), permitiu que o governo colocasse na agenda as propostas de reforma apresentadas no capítulo anterior.

O discurso sobre a necessidade de reforma do sistema previdenciário brasileiro ganhava mais apoio e a reforma tornava-se urgente, principalmente porque era tido como o sistema que aprofundava o déficit público. Porém, o que é mostrado adiante é que, no âmbito geral das políticas, a necessidade de gerar superávit primário para reduzir a relação dívida/PIB encontrou um caminho viável para isso através do superávit da Seguridade Social.

Outros fatores também foram somados para a caracterização de “crise” do sistema previdenciário, tais como: envelhecimento da população, aumento do salário mínimo, aposentadorias precoces, renúncia de receita, sonegação e evasão fiscal, e custo administrativo elevado. Assim, o sentido de urgência foi alarmado na esfera pública para evitar o desequilíbrio fiscal.

Este capítulo mostra que esse alarmante “déficit” não passou de um argumento enviesado, com a manipulação incorreta das contas da Seguridade Social. A Constituição de 1988 previa uma diversidade da base de financiamento do sistema para que se alcançasse a universalidade da proteção social em construção no país. Contudo, diversas medidas foram introduzidas de forma a dismantelar a base orçamentária da Seguridade Social.

Na perspectiva de garantir a austeridade fiscal e a reprodução das condições de acumulação capitalista, o que se verifica é que há um processo de desfiguração da Previdência Social nas reformas dos governos FHC e Lula, em relação ao que a Constituição havia construído. Chama atenção, no entanto, que a essa desfiguração não a descaracterizou completamente, isto é, conforme os órgãos multilaterais propunham e como ocorreu em alguns países da América Latina, como no Chile.

Por final, são realizadas algumas considerações sobre os fundos de pensão, enquanto instituição da previdência complementar privada. Esses investidores institucionais, a partir dos anos 1980, representaram uma forte relevância na fase capitalista de predominância da lógica financeira. No Brasil, no contexto das reformas previdenciárias, os fundos de pensão foram propiciados por um aparato regulatório específico que permitiu, entre outras conseqüências, o crescimento dos seus patrimônios.

2.2 As políticas econômicas dos governos FHC e Lula (primeira gestão)

2.2.1 Os governos de Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002)

A partir de 1994, as políticas do plano Real prezaram pela busca da estabilidade monetária e fiscal por meio de uma política de câmbio valorizado e de um massivo programa de privatizações das empresas públicas. Essas políticas levaram a uma centralização do capital de grande magnitude através de fusões e aquisições, desnacionalização e internacionalização da economia brasileira em vários setores envolvendo indústria, comércio e serviços.

Esse processo pode ser observado pelo volumoso investimento direto estrangeiro que, em boa parte, foi para a compra de empresas já existentes, não representando instalação de novas indústrias no território nacional. Entre 1994 e 1998, dos US\$ 65,5 bilhões que entraram de investimento direto estrangeiro (IDE), US\$ 36,3 bilhões

(55,4%) foram em compra de empresas de brasileiras constituídas. O salto do estoque de investimentos estrangeiros foi de 6,11% do PIB, em 1995, para 12,34%, em 1998 (FILGUEIRAS, 2000). Essa característica do IDE ao Brasil pode ser interpretado como parte do processo de mundialização financeira, em que o capital busca aplicações rentáveis. É caracteristicamente financeiro por não ter ocorrido instalação de novas fábricas; e sim compra de plantas instaladas.

A partir de 1999, o processo de desregulamentação, com a quebra de monopólios estatais e as privatizações das empresas estaduais em vários setores da economia, reduziu a presença do Estado na economia, gerando recursos imediatos para o pagamento da dívida pública. Essas políticas, num primeiro momento com o apoio dos grandes grupos industriais e financeiros, permitiram uma estabilidade da inflação, porém, em detrimento disso, houve um crescente déficit comercial, o que exigiu políticas fiscais, monetárias e cambiais restritivas. No segundo mandato de FHC, os setores priorizados no processo de desestatização da indústria foram energia elétrica, saneamento, portos e telecomunicações, concessões em transportes e rodovias e setor financeiro. Como exemplo das empresas estatais privatizadas, tem-se Companhia Vale do Rio Doce e Banco Banespa (BNDES, 2002).

No que tange a inserção da economia brasileira no cenário internacional durante o primeiro governo de FHC, foi importante, segundo Carneiro (2002), o aprofundamento²² da abertura comercial com a manutenção de câmbio valorizado durante os primeiros cinco anos. Isso afetou diretamente a competitividade das exportações e o barateamento das importações levando a um déficit da balança comercial acumulado no período da ordem de US\$ 23,7 bilhões. Essas políticas foram importantes para determinar as transformações na estrutura produtiva e na inserção externa. Em linhas gerais, no final da década de noventa, havia claras indicações de que a economia brasileira tinha passado por uma especialização regressiva com ampliação dos setores intensivos em recursos naturais e trabalho e com redução significativa dos intensivos em tecnologia e capital.

Além do déficit comercial, a economia brasileira no período acumulou também um déficit em transações correntes de US\$ 110 bilhões. Esses saldos foram financiados

²² A abertura comercial foi um processo iniciado durante o governo Collor por meio de medidas que reduziram a proteção da indústria nacional com redução das tarifas alfandegárias (CARNEIRO, 2002).

em parte pela entrada de recursos via IDE com as privatizações e também pelo fluxo de capitais internacionais, gerando, assim, um balanço de pagamentos equilibrado (FILGUEIRAS, 2006). Esse desequilíbrio das contas externas tornou o país dependente da entrada de capital estrangeiro.

Os fluxos de capitais foram garantidos por uma série de medidas que permitiram a liberalização financeira tanto para a entrada como para a saída desses capitais. Carneiro (2002) destaca: bancos e grandes empresas mudaram sua forma de captação via banco (operação 63) ou crédito bancário sindicalizado e passaram a captar via emissão de títulos nos mercados internacionais de capitais²³; residentes puderam adquirir ativos no exterior através dos instrumentos de fundos de investimento estrangeiros (FIEs) e Carta Circular n.5 (CC-5)²⁴. Esses instrumentos permitiram uma preponderante alocação de capitais em portfólio e em empréstimos de curto prazo em detrimento da alocação em IDE e em empréstimos de longo prazo. Isso caracteriza um movimento de capitais voláteis e reversíveis, acarretando em aumento da vulnerabilidade externa²⁵ frente às crises financeiras da década²⁶. Em momentos de crise, a liquidez do mercado internacional tende a diminuir significativamente, criando gargalos para financiar o déficit em transações correntes.

Filgueiras (2000) salienta o efeito do agravamento das condições externas com a crise da Rússia no segundo semestre de 1998 na deterioração das condições macroeconômicas nacionais. Além da elevação da taxa de juros básica da economia (em setembro de 1998, a taxa saltou de 19% para 29% e depois para 49%), a política econômica adotada pelo governo propôs uma reforma fiscal mais profunda com corte de

²³ Essa medida foi estendida aos ramos de comércio e serviços como o agropecuário e imobiliário. Além disso, uma mudança significativa foi a possibilidade de captação por título de renda variável, isto é, recibos de depósito (DRs) que representam ações ou valores mobiliários que podem ser negociados no mercado americano por exemplo. Esses mecanismos exemplificam o processo mais geral de desintermediação bancária.

²⁴ “Os fundos de investimento estrangeiros – FIEs permitem ao residente investir no exterior em títulos da dívida soberana brasileira – *Bradies e Globas Bonds* – por meio da compra de fundos de investimentos constituídos no país. A CC-5 constitui o lado obscuro do processo, pois foi se convertendo, ao longo do tempo, por linhas tortas, na principal forma de expatriação legal e ilegal de capitais” (CARNEIRO, 2002, p. 270).

²⁵ Por vulnerabilidade externa, entende-se que é a capacidade do país de resistir a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos. Para mais detalhes sobre a vulnerabilidade externa brasileira, ver Batista Jr. (2002).

²⁶ Crise mexicana de 1995, crise do leste asiático em 1997 e crise russa em 1998.

despesas e elevação de impostos²⁷ que ficou conhecido como Programa de Estabilidade Fiscal. Para atender ao objetivo de estabilizar o crescimento da dívida pública líquida, foi criado adicionalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal²⁸ que impôs regras para controlar os gastos públicos, limitar o déficit orçamentário e também proibir quaisquer refinanciamentos novos por todas as esferas do governo.

Nesse cenário internacional instável, dado o estrangulamento externo com grande perda de reservas internacionais²⁹ e o crescimento do déficit público e do saldo em transações correntes e a ameaça da crise cambial, as conseqüências foram inevitáveis. E o risco de um possível decreto de moratória pressionou o governo a pedir socorro ao FMI.

Em novembro de 1998, o governo assinou um acordo com o FMI e comprometeu-se a manter o mesmo regime cambial com desvalorizações gradativas do Real, o alargamento da banda cambial praticada, a prosseguir com a abertura comercial, com as privatizações, com as reformas liberais e a realizar um pacote de ajuste fiscal com metas de superávit primário e pagamentos de juros.

O conjunto de compromissos exigia outras restrições: as reservas não poderiam cair abaixo de US\$ 20 bilhões; o déficit nominal deveria chegar a US\$ 42,6 bilhões em 1999; o déficit em transações correntes deveria atingir, em 1998, 4,2% do PIB e ainda o FMI deveria ser notificado sobre os cumprimentos ou não das exigências para a liberação dos lotes de recursos. Certamente a exigência do cumprimento desses compromissos engessou as políticas econômicas, o que comprometeu o crescimento econômico.

Quanto à relação capital-trabalho, as mudanças ocorreram juntamente com o processo de reestruturação produtiva brasileira, particularmente na região da América

²⁷ Entre as medidas de ajuste fiscal, o aumento da receita contou com elevação da CPMF de 0,2% para 0,3%; aumento da Cofins de 2% para 3%, sendo que um terço poderia ser compensado do imposto de renda da pessoa jurídica; elevação do percentual de contribuição para o RPPS e criação da contribuição para os inativos (FILGUEIRAS, 2000).

²⁸ Esta Lei, criada pela Lei Complementar nº 101, artigo 68, de 4 de maio de 2000, instituiu o Fundo de Regime Geral da Previdência Social (FRGPS). Esse fundo é composto por bens e direitos de qualquer natureza, por aplicações financeiras e pela receita proveniente da folha de salários. As outras fontes de Seguridade Social, previstas no art. 195 da Constituição, não integram o fundo (MARQUES, BATICH e MENDES, 2003).

²⁹ Em três meses, durante a crise da Rússia, as reservas internacionais diminuíram aproximadamente 50%, passando de US\$ 70 bilhões, em julho de 1998, para algo próximo a US\$ 35 bilhões, em dezembro do mesmo ano (FILGUEIRAS, 2000).

Latina, a partir da década de 1990. No Brasil, no processo de reorganização produtiva em que as empresas buscavam maior competitividade através da introdução de novas tecnologias e novos métodos de gestão de trabalho, a ausência de políticas que direcionassem a reestruturação industrial, a desregulamentação dos mercados e da concorrência³⁰ tiveram efeitos devastadores sobre os trabalhadores e a taxa de desemprego.

As políticas econômicas de cunho neoliberal exacerbaram esse processo com a abertura comercial e financeira e as políticas de câmbio valorizado e de taxas de juros elevadas, caracterizando a década com baixo crescimento econômico. Os efeitos, apontado por Filgueiras (2006), foram o aumento expressivo da taxa de desemprego ao longo da década³¹ e o enfraquecimento do poder de barganha dos segmentos organizados da sociedade na tentativa de reduzir a resistência aos projetos de flexibilização do sistema de proteção social construído na Constituição de 1988. Há de se considerar também outros efeitos,

Junto com o desemprego e como produto de uma ampla desregulação do mercado de trabalho – efetivada na prática pelas empresas e por diversos instrumentos jurídicos emanados dos sucessivos governos –, veio um processo generalizado de precarização das condições de trabalho – formas de contratação instáveis que contornam ou burlam a legislação trabalhista, prolongamento da jornada de trabalho, redução de rendimentos e demais benefícios, flexibilização de direitos trabalhistas e ampliação da informalidade – tudo isso, enfraquecendo e deslocando mais ainda a ação sindical para um comportamento defensivo (FILGUEIRAS, 2006, p.188).

Com relação à distribuição de renda, o autor argumenta que, por um lado houve uma redução da participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional; por outro, cresceu a participação dos rendimentos de capital no montante total. E isso ocorreu principalmente por conta dos juros do capital financeiro, das receitas fiscais do Estado e o crescimento do mercado de dívida pública.

Em janeiro de 1999, depois das crises financeiras dos países emergentes, foi inevitável a mudança do regime de âncora cambial para o regime cambial flutuante com

³⁰ Para maiores detalhes, consultar capítulo sobre “Abertura comercial, desnacionalização e dinâmica do crescimento” em CARNEIRO (2002).

³¹ Segundo a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do SEADE, na região metropolitana de São Paulo, em 1989, a taxa de desemprego total (aberto e oculto) passou de 10%, em 1990, para 18,3% em 1998 (FILGUEIRAS, 2000).

sistemáticas intervenções do governo. Nesse período prevaleceu um processo de *stop and go* com fortes oscilações conjunturais e recrudescimento do déficit externo brasileiro.

Dada todas as recomendações do FMI, era obrigação do governo controlar o déficit em transações correntes. Para tanto, optou-se por uma política monetária de metas inflacionárias que exigia a manutenção de juros elevados. O que, no lado financeiro, atraiu capitais para contrabalancear o déficit em transações correntes e, no lado produtivo, acarretou em forte desestímulo ao investimento e em baixo crescimento econômico. Através dos dados a seguir, pode-se ver essa tendência: a variação real do PIB³² do primeiro governo de FHC foi de 2,4% e no segundo governo, 2,1%.

Considerando as diversas medidas que permitiram a abertura financeira, a política de juros elevados expôs a economia brasileira a uma maior vulnerabilidade externa. E isso foi proporcionado em grande medida pela atração de capitais de curto prazo (investimento em portfólio), sem que houvesse um direcionamento para uma melhora na estrutura de produção.

Haja vista a evolução da dívida total³³ líquida do setor público que passou de 30% do PIB (R\$ 153 bilhões), em 1994, para 38,9 % do PIB (R\$ 385 bilhões), em 1998, e, em 2002, chegou a 50,5% do PIB (R\$ 881 bilhões), foi exigida a obtenção de superávit fiscal primário elevado para arcar com o controle da dívida pública. Lembrando que esse montante se deve, em boa parte, ao pagamento do serviço da dívida pública que precisa ser refinanciado com novas emissões de títulos da dívida.

Apesar das políticas restritivas e da mudança do déficit em transações correntes³⁴, a economia brasileira ainda estava bastante vulnerável à conjuntura externa com um endividamento pesado e dependente de fluxo de capitais internacionais. Em 2001, a crise argentina afetou gravemente o fluxo de capitais aos países periféricos e o Brasil, dependente desse fluxo, passou por uma crise cambial em 2002.

Somente a partir de 2002, mesmo com a melhora da conjuntura econômica externa, o governo assinou novamente, em dezembro do mesmo ano, um novo acordo com o FMI que vigorou até março de 2005. Porém esse acordo não garantiu um ajuste

³² Dados do Ipeadata. Acesso em 15/11/2010.

³³ Inclui dívida interna e externa. Dados do Banco Central. Acesso em 15/11/2010.

³⁴ Essa mudança ocorreu com a reversão dos saldos negativos da balança comercial a partir de 2001.

das contas públicas, pois serviu apenas a regularização do pagamento dos credores. O que ocorreu foi um reforço na política de superávit fiscal primário, aumentando o desemprego e a pobreza.

A abertura e desregulamentação dos mercados financeiros promoveram um aprofundamento da financeirização da economia. A expansão da dívida pública e os juros elevados exerceram um importante papel para a valorização do capital. Durante o governo de FHC, esse processo foi acompanhado por uma política cambial de sobrevalorização do Real, o que propiciou um movimento de centralização do capital através das privatizações e também uma maior desnacionalização e internacionalização da economia brasileira.

2.2.2 O governo Lula (2003 – 2006)

A herança econômica e social que o governo Lula recebeu foi de desempenho econômico medíocre e de precarização das políticas sociais. As eleições de 2002 mostraram que a insatisfação popular era grande com relação ao governo anterior. Acreditava-se que um governo de esquerda poderia alterar os rumos da economia sob pressão neoliberal. Porém, há diversos motivos que mostram que não houve uma ruptura, muito menos que havia uma promessa para chegar a tal³⁵.

Para Paulani (2008), havia três motivos para dizer que o primeiro governo Lula fora neoliberal, além das políticas macroeconômicas ortodoxas adotadas. Primeiro, a adesão ao processo de transformação do país em plataforma de valorização financeira internacional. Para o governo era inevitável a adoção de políticas ortodoxas, pois, conforme seu argumento, somente assim conseguiria a credibilidade com os mercados de capitais internacionais.

Segundo, havia uma crença no discurso do governo Lula de que existia uma política macroeconômica “correta” e “cientificamente comprovada”, ou seja, aquela de cariz ortodoxo levada pela sua equipe econômica desde o início do governo. Conforme esse discurso, medidas que melhorassem as condições de negócios seriam priorizadas, pois, assim, estimulariam a abertura de novas e promissoras oportunidades de negócio, como, por exemplo, as PPPs (parcerias público-privadas). Além disso, as privatizações,

³⁵ Durante a candidatura, em 2002, Lula apresentou a *Carta ao povo brasileiro* em que se comprometia a manter os contratos estabelecidos na economia. Isso significou que de alguma forma não haveria rupturas de maior tamanho e que as políticas econômicas a serem realizadas continuariam sob a batuta do estabelecido pelo Consenso de Washington.

inclusive das aposentadorias e pensões, dariam continuidade ao processo de desenvolvimento da economia.

E, em terceiro, foi a condução de políticas sociais por meio das políticas compensatórias de renda como o Fome Zero. Essas políticas, segundo a autora, ratificaram as fraturas sociais em vez de promover a almejada “inclusão” social, além de reafirmarem que questões relevantes na questão social não foram colocadas em pauta, como a política agrária.

A respeito disso, Filgueiras e Gonçalves (2007) salientam que essas políticas sociais assistencialistas conduzidas pelo governo Lula fizeram parte das sugestões de políticas sociais focalizadas sugeridas pelo Consenso de Washington ou pelo Banco Mundial. Portanto, em nenhum momento, haja vista o discurso do presidente Lula, o questionamento sobre a inserção da economia brasileira ao modelo de desenvolvimento capitalista foi feito ou mesmo se a origem dos problemas da desigualdade estava relacionada à relação capital-trabalho.

O início do governo Lula foi marcado por um quadro internacional favorável em vários aspectos. Com relação à esfera produtivo-real-tecnológica, a taxa média de crescimento real da renda mundial foi de 4,9% entre os anos 2003 e 2006; enquanto que, no período entre 1890 e 2006, essa mesma taxa foi de 3,2%. Isso significa que a taxa de crescimento no período estava muito acima da média histórica. Assim o avanço do processo de acumulação de capital ocorreu em escala internacional com a transnacionalização das empresas e com o progresso técnico, principalmente nas indústrias de informática e telecomunicações. Outra característica é o aumento do fluxo comercial, considerando a expansão da produção, puxado, principalmente, pelas demandas por importações dos Estados Unidos e China. Na esfera financeira, o “déficit gêmeo” norte-americano – déficit das contas externas e das contas públicas – gerou um ambiente de imensa liquidez internacional com ativos monetários e financeiros (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). Considerando a manutenção das elevadas taxas de juros, houve uma crescente entrada de capitais no Brasil.

Segundo os autores, a consequência favorável imediata ao país, frente à dinâmica macroeconômica internacional menos instável, foi uma redução da vulnerabilidade externa. Para esse ponto, foi essencial o desempenho das exportações cujo impulso foi dado pelo crescimento da economia mundial. Apesar da valorização

cambial a partir de 2004, as exportações continuaram crescendo acima do aumento das importações, garantindo um saldo positivo da balança comercial. Outra variável importante para a manutenção das volumosas e rentáveis exportações foi o preço alto dos produtos semimanufaturados e básicos. Uma consequência danosa para a economia brasileira foi a padronização das exportações em produtos primários, principalmente, combustíveis e produtos minerais. A gravidade dessa especialização é a baixa capacidade de articulação produtiva com outras atividades internas, além de serem produtos com baixo conteúdo tecnológico.

A inserção da economia brasileira no cenário comercial mundial pode ser decomposta por expressivas exportações que acobertavam a pauta pouco dinamizada e pelo retrocesso industrial com perda relativa da importância do setor industrial no PIB (de 32,1% em 1986 para 19,7% em 1998). Com isso, houve, nos ramos industriais mais dinâmicos e intensivos em capital e em tecnologia, uma menor diversidade e desarticulação de cadeias produtivas e um aumento no peso relativo de setores industriais de pouco dinamismo, intensivos no uso de recursos naturais e mão-de-obra (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). Esse padrão de especialização em recursos naturais foi historicamente constituído no país e também recomendado pela estratégia neoliberal de desenvolvimento, sem que o governo Lula tivesse alterado essa trajetória.

Durante o governo Lula, o fluxo líquido de capitais caracterizou-se pela instabilidade. Isso porque, findo o processo de privatização das estatais e considerando a valorização cambial, o movimento de transnacionalização das empresas brasileiras para o exterior reverteu o saldo de IDE. Assim, mantida a política de juros elevados, o fluxo líquido de investimentos em carteira foi elevado e instável, mostrando a volatilidade dos capitais financeiros. Pode-se verificar que a inserção da economia brasileira no cenário mundial não foi pelo comércio e indústria; pelo contrário, houve uma tendência de financeirização da economia. Paulani (2008) mostrou que as despesas com pagamento de rendas de fatores derivados de investimento em carteira da balança de serviços cresceu 25 vezes entre 1990 e 2004. Isso corrobora com a interpretação de que há no Brasil um aprofundamento da financeirização, pois essa despesa inclui lucros e dividendos de ações e juros de títulos de renda fixa.

Segundo Filgueiras e Gonçalves (2007), a relação do Brasil com o FMI durante o governo Lula foi uma anomalia, pois mesmo com a retomada de crescimento da

economia mundial, a partir de 2003, e as condições favoráveis para o rompimento do acordo, o governo Lula unilateralmente elevou a meta de superávit fiscal primário de 3,75% do PIB (do acerto de FHC no acordo firmado em 1998) para 4,25% do PIB em uma carta de intenções. Além disso, em plena conjuntura de abundância de liquidez internacional, o governo tomou uma linha de crédito junto ao FMI no valor de US\$ 19,2 bilhões, em 2003, elevando a dívida brasileira junto ao órgão para mais de US\$ 29 bilhões. Isso propiciou um custo adicional de US\$ 3,65 bilhões como forma de pagamento de juros e taxas de administração. Esse recurso foi inútil, dado que não foi utilizado e ainda elevou o volume da dívida externa pública. E ainda mostrou hegemonia do capital financeiro no interior do bloco dominante e perante a sociedade.

A complexidade da análise da primeira gestão de Lula fica evidente através do apontamento de alguns resultados obtidos³⁶. Se ao mesmo tempo as políticas macroeconômicas desse governo deram continuidade às políticas do governo anterior, por mais que o cenário externo estivesse mais favorável, os resultados foram diferentes. Em termos de crescimento econômico, dados do IPEA (2008) revelam que houve uma elevação da média anual da renda nacional de 1,9%, entre 1996 e 2001, para 3,2%, entre 2001 e 2004, e chegando a 4,2%, entre 2005 e 2007. Enquanto isso, os dados desse mesmo instituto sobre a distribuição funcional da renda³⁷ mostram que, apesar dos salários terem um peso menor no PIB, a participação da renda dos trabalhadores no PIB passou de 46,8%, em 2002, para 48,3%, em 2006. O que significa uma relativa melhora na distribuição de renda nacional.

Apesar do crescimento econômico e o aumento do emprego, houve uma redução da massa salarial real, pois a queda do salário real não foi compensada pelo volume maior de emprego no período. Essa queda pode ser explicada por vários motivos: processo generalizado de precarização das condições de trabalho através de formas de contratações instáveis, prolongamento/extensão da jornada de trabalho, redução dos

³⁶ Este trabalho aponta alguns resultados das políticas econômicas e sociais adotadas pelo governo Lula (2003-2006), mas sem analisar suas causas e suas relações. O intuito aqui é mostrar a conjuntura econômica e social no período das reformas previdenciárias, já que essas foram realizadas de forma integrada com outras políticas do governo.

³⁷ Um dos indicadores usados para mostrar a distribuição de renda é a distribuição funcional da renda que mede a diferenças entre as classes sociais. Assim, revela a distribuição da renda entre o grupo dos trabalhadores (renda por salários) e o dos capitalistas (renda por lucros e aluguéis) e rentistas (renda por juros). Outro indicador é o índice de Gini, porém esse indicador não considera a renda do capital (juros, lucros e aluguéis) (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). Portanto, neste trabalho, optou-se por mostrar a distribuição funcional da renda.

rendimentos e demais benefícios, flexibilização de direitos trabalhistas e ampliação da informalidade.

A atuação do Estado brasileiro foi crucial para dar dinâmica à economia no contexto neoliberal. A redução do Estado, conforme pregava aquela doutrina, ocorreu com o processo de desregulamentação com a quebra de monopólios estatais em vários setores da economia e com o processo de privatização das empresas públicas. Assim, houve uma redução das atividades do Estado na esfera produtiva, abrindo espaço para a atuação dos grupos privados nacionais e estrangeiros. Além disso, as reformas administrativa com a flexibilização das leis trabalhistas e as reformas da previdência também auxiliaram nesse processo de menor intervenção do Estado na economia.

Em suma, houve a retirada do Estado em setores estratégicos da atividade econômica, o que foi visível pelas políticas adotadas. As reformas pró-mercado beneficiaram o capital em detrimento do trabalho, o que mostra a subordinação das políticas macroeconômicas aos interesses do capital.

É nesse contexto geral das políticas econômicas adotadas no Brasil que as reformas previdenciárias e a necessidade delas podem ser entendidas. As reformas neoliberais, que avançaram no país a partir da década de 1990, enterraram em parte os avanços sociais conquistados na Constituição.

2.3 A necessidade de reforma e o engano sobre o déficit previdenciário

As persistentes e danosas análises do suposto déficit da previdência têm sido usadas como argumento para as reformas previdenciárias desde a promulgação da Constituição em 1988. Na época da assinatura da Carta, inúmeros defensores do equilíbrio orçamentário do Estado diziam que os ditames da Carta tornariam o país ingovernável.

Assim, cabe a esta subseção desmistificar o engano que está por trás desses argumentos, pois, quando se trata de financiamento do sistema, o que deve ser considerado é o todo, ou seja, a Seguridade Social enquanto sistema de proteção social que envolve Previdência Social, Saúde e Assistência Social³⁸, e não apenas a Previdência. Outro ponto relevante é tratar as causas desse suposto déficit, já que não se

³⁸ Apesar de o seguro-desemprego constituir parte da Seguridade Social, seu financiamento é vinculado à arrecadação de contribuição sobre faturamento, o PIS/PASEP e fica sob resguardo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

podem analisar as contas da Previdência isoladamente. É preciso considerar as condições do mercado de trabalho e da economia, pois, conforme visto anteriormente, as políticas econômicas priorizaram a busca pelo equilíbrio fiscal.

As políticas sociais e, mais precisamente, as previdenciárias sofreram nos últimos anos forte influência das políticas neoliberais da década de 1990. Os argumentos pró-reformas da previdência brasileira são colocados diante do diagnóstico de déficit público da economia brasileira e a necessidade de reversão desse quadro recomendada por órgãos como o FMI. Essa pressão proporcionou políticas restritivas de combate à inflação elevada e de redução da relação dívida/PIB combinadas com um amplo processo de privatização.

Giambiagi e Além (2000), na análise do agravamento das contas previdenciárias, mostram que as causas para o representativo déficit na década de 1990 eram o crescimento da despesa previdenciária, um menor crescimento do PIB (aumento da relação do gasto previdenciário em relação ao PIB) e o aumento do desemprego e da informalidade. Esses fatores conjunturais são importantes para explicar que a origem do problema previdenciário não se restringe ao próprio sistema de proteção social.

No *Livro branco da Previdência Social* (Ministério da Previdência e Assistência Social, 2002), é destacado que, apesar do relativo amadurecimento do sistema previdenciário no sentido de universalização, o RGPS teria passado por profundas transformações estruturais na relação entre contribuinte e beneficiário, o que teria levado ao agravamento da sustentabilidade do sistema. Esse fenômeno teria ocorrido devido às regras de acesso aos benefícios previdenciários e também devido às mudanças demográficas provocadas pela queda da taxa de natalidade e o aumento da taxa de sobrevivência. Logo, a discussão em torno da reforma necessária deveria ser realizada pelo Governo, pois os efeitos do que estava inscrito na Constituição eram perversos.

Nesse enfoque, vale considerar que houve mudanças nessa relação. Segundo Marques, Batich e Mendes (2003), dados do Ministério da Previdência Social apontavam que, na década de 1950, a relação contribuinte/segurado era de oito para um. Na década de 1970, essa relação vai para quatro vírgula dois para um. Já nos anos 1990, estavam em dois vírgula três para um. E a estimativa era que, nos anos 2020, a proporção seria um para um. Assim, os autores constatarem que:

De fato, todos os regimes de repartição passam pela seguinte trajetória: inicialmente apresentam uma relação positiva extremamente alta, pois é crescente a entrada de contribuintes no sistema e o pagamento de benefícios se restringe à aposentadoria por invalidez e à pensão por morte. Na maturidade, no entanto, quando parcela significativa de seus contribuintes alcança a idade mínima para requerer aposentadoria ou cumpre a carência de contribuição, essa relação decresce de forma significativa (MARQUES; BATICH e MENDES, 2003, p. 114).

Ainda segundo esses autores, outros fatores também influenciam essa tendência de forma a acentuar a situação. Entre eles, destacam-se o aumento da expectativa de sobrevida e a diminuição do número de trabalhadores ativos. Essa redução pode ser ocasionada pela longa crise econômica e/ou pela alteração na relação trabalho-capital; seja pela introdução de novas tecnologias ou mesmo de novas formas de gestão.

Com relação aos problemas gerenciais, o relatório da ANFIP (2003) mostrou que críticos e pró-reformistas do sistema previdenciário apontavam que o problema residia em questões administrativas:

[...] a previdência social gasta cerca de 10% do total de benefícios em despesas para financiar as suas operações, o que é excessivamente elevado, revelando ineficiência administrativa e gerencial do sistema, se levado em conta que outros países ou mesmo empreendimentos geridos pela iniciativa privada gastam menos para os mesmos fins. Além disso, ainda segundo os mesmos críticos, existe um elevado número de fraudes e desvios de recursos, colocando em xeque a credibilidade do sistema e obstruindo as iniciativas que busquem ampliar a arrecadação, cuja base é estreita no Brasil (ANFIP, 2003, p. 16).

O Informe de Previdência Social de janeiro de 1999 (MPAS, 1999), em uma análise sobre “O custo do atraso 1995 – 1998”, mostrou um crescente déficit no fluxo de caixa do RGPS/INSS causado por dois fatores principais: i) “drástica” redução da taxa de inflação e ii) aumento do valor real médio dos benefícios pagos. Segundo o informe, em relação à primeira causa, a inflação mascarava a situação real das contas previdenciárias e as diferenças entre os planos de benefícios e o custeio do sistema, pois gerava uma receita de senhoriagem. Já a segunda causa, devia-se à concessão de aumentos dos valores dos benefícios acima da inflação.

Em documento *Política Econômica e Reformas Estruturais* do Ministério da Fazenda, apontado por Gentil (2006), é possível verificar as diretrizes da política econômica:

O ajuste saudável das contas do setor público – necessário à redução da relação dívida/PIB e conseqüente recuperação da capacidade de investimento do setor público e privado – tornam imprescindíveis as reformas estruturais. Algumas delas, como a reforma da Previdência, tendem a produzir impactos diretos sobre as contas do setor público. Outras reformas e projetos – reforma tributária, autonomia operacional do Banco Central e reforma do mercado de crédito – trarão reflexos positivos para o funcionamento da economia, acelerando o ritmo do crescimento do produto [...] Dessa forma, a reforma da Previdência tem como objetivos principais: i) recompor o equilíbrio da previdência pública, garantindo-se sua solvência no longo prazo, isto é, a existência dos recursos necessários ao pagamento dos benefícios pactuados; ii) reduzir as distorções nas transferências de renda realizadas pelo Estado que, como será visto adiante, agravam nossa elevada desigualdade de renda; e iii) reduzir a pressão sobre os recursos públicos crescentemente alocados à Previdência, permitindo recompor a capacidade de gasto público em áreas essenciais à retomada do crescimento econômico e em programas sociais (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003, p. 10 *Apud GENTIL, 2006, P. 26*).

De acordo com Gentil (2006), durante o período de 1990 a 2005, houve apenas alguns “escassos” momentos de déficit³⁹. Quando se divulga que o déficit da Previdência foi de R\$ 7,2 bilhões, em 1998⁴⁰, passando para R\$ 14,9 bilhões, em 2002⁴¹, e chegando a R\$ 37,6 bilhões, em 2005⁴². Na realidade, vê-se o saldo da previdência, ou seja, somam-se parcialmente:

- Receitas provenientes das contribuições ao INSS sobre a folha de pagamentos e outros rendimentos do trabalho: arrecadação bancária e SIMPLES⁴³ (Sistema Integrado de Pagamentos de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte) e

- Outras receitas como a arrecadação do REFIS (Programa de Refinanciamento Fiscal), do FNS (Fundo Nacional de Saúde), do CDP (Certificado de Dívida Pública), do FIES (Programa de Financiamento Estudantil) e de depósitos judiciais. Segundo a autora, essas receitas representaram, em 2005, 1,8% do total de recebimentos próprios do INSS.

³⁹ Somente em 2003, o saldo operacional que representa o fluxo de caixa do INSS apresentou déficit. Em todo o período entre 1990 e 2005, houve superávit operacional (GENTIL, 2006, p. 41-2).

⁴⁰ Como apontado anteriormente no Informe de Previdência Social de fevereiro de 1999.

⁴¹ Conforme Informe de Previdência Social de dezembro de 2002, o déficit aumentou 25,9% em um ano.

⁴² Para detalhes, ver Informe de Previdência Social de janeiro de 2006.

⁴³ O SIMPLES foi criado pela Lei nº 9.317 de 06/12/1996 e tinha como objetivo a redução da burocracia e da carga tributária federal nas empresas (WERNECK VIANNA, 2002). O SIMPLES consiste no pagamento unificado do IRPJ, PIS/PASEP, COFINS, CSLL, INSS do empregador e IPI, podendo incluir o ICMS e/ou o ISS.

Dessa soma, deduz-se as transferências a terceiros como as que são destinadas ao sistema S (Sesi, Senac, Senai, Senar, Sebrae, Sesc, Sest e Senat) e os benefícios previdenciários do RGPS. Dessa equação, tem-se o chamado saldo previdenciário, o que não representa o financiamento do sistema de Seguridade Social conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Nesse cômputo, deixa-se de considerar a COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira) e a CSLL (Contribuição sobre o Lucro Líquido). Bem como as despesas do SUS e da Assistência Social.

Isso significa que, se considerada a Constituição de 1988, a Previdência Social não pode ser analisada isoladamente, pois é parte integrante do sistema de proteção social. Além disso, se, em alguns momentos, ela necessita de aporte de recursos de outras contribuições que não aquelas calculadas sobre a folha de pagamentos, houve momentos em que as contribuições sobre folha foram usadas para financiamento do SUS. Nunca é demais repetir, essa questão do financiamento está em completo acordo com o conceito de Seguridade Social.

Portanto, esse alerta de déficit deve ser entendido à luz da Constituição, que estabeleceu no artigo 194 e 195, uma base diversificada para dar cobertura aos direitos sociais, já que o intuito era abranger uma parte maior da população sem vincular necessariamente a contribuição ao acesso ao benefício. Segundo a Constituição (BRASIL, 1988, não paginado),

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;

II - dos trabalhadores;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

Esses diversos argumentos pró-reforma distorcem o que foi construído na Constituição de 1988, pois foi instituído que a Seguridade Social seria financiada por uma base diversa. Entre as principais receitas estavam: i) as contribuições de empregados e empregadores sobre os salários (alíquota de 8 a 11% dos salários para os trabalhadores e 20% sobre a folha de pagamentos para o empregador); ii) a Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL composta por 8% para as empresas e 18% para as empresas do setor financeiro); iii) a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS que incide sobre o faturamento ou receita bruta das empresas com uma alíquota de 3%). Essa seria a base de financiamento da Seguridade, que deveria ser arrecadada e administrada pelo INSS e pela Secretaria da Receita Federal, cabendo ao Tesouro o repasse aos órgãos de seguridade (WERNECK VIANNA, 2002, p. 6).

Seguindo este preceito, os dados apontados pela ANFIP, para o período 2001 a 2004, mostram que a Seguridade Social é superavitária. É possível ver na tabela 1⁴⁴ que constitucionalmente o “déficit” não tem fundamento.

⁴⁴ Neste estudo, optou-se pela metodologia da ANFIP. A partir de 2005, essa metodologia sofreu algumas alterações na composição das linhas e, por isso, a opção por mostrar os dados até 2004. Apesar disso, os relatórios da ANFIP apontam que houve superávit na Seguridade Social nos anos 2005 e 2006.

Tabela 1 - Receitas e despesas da Seguridade Social no Brasil (R\$ milhões)

	2001	2002	2003	2004
RECEITAS				
Receita Previdenciária Líquida ⁽¹⁾	62.491	71.030	80.730	93.770
Outras Receitas do INSS ⁽²⁾	618	360	600	1.240
COFINS	45.679	51.030	57.780	77.290
CSLL	8.968	12.460	16.140	19.310
CPMF	17.159	20.260	22.990	26.390
Concursos de Prognósticos	521	1.050	1.270	1.450
Receita Própria do Ministério da Saúde	962	890	760	810
Outras Contribuições Sociais ⁽³⁾	481	320	170	70
Total das Receitas (A)	136.879	157.400	180.440	220.330
DESPESAS				
Total de Pagamentos de Benefícios ⁽⁴⁾	78.697	92.110	112.200	134.070
1. Benefícios Previdenciários	73.692	86.370	105.360	125.750
1.1. Urbanos	59.383	69.300	84.450	102.990
1.2. Rurais	14.309	17.070	20.910	22.760
2. Benefícios Assistenciais	4.323	5.080	6.220	7.580
2.1. RMV	1.636	1.660	1.770	1.850
2.2. LOAS	2.687	3.420	4.450	5.730
3. EPU (5)	682	660	620	740
Saúde ⁽⁶⁾	21.111	24.530	26.710	32.150
Assistência Social Geral	1.875	500	480	5.670
Custeio e Pessoal do MPAS ⁽⁷⁾	3.497	2.360	2.920	4.070
Fundo de Combate à Pobreza (8)	233	2.660	4.170	-
Outras ações da Seguridade ⁽⁹⁾	-	2.280	2.230	1.840
Total das Despesas (B)	105.413	124.440	148.710	177.800
SALDO FINAL (A-B)	31.466	32.960	31.730	42.530
DRU	14.600	17.100	19.670	24.900
SALDO (excluindo DRU)	16.866	15.860	12.060	17.630

Fonte: ANFIP, 2002, 2003, 2004, 2005.

⁽¹⁾ Arrecadação bancária + Simples + Refis + arrecadação CDP + arrecadação FIES + depósitos judiciais - restituições - depósitos a terceiros.

⁽²⁾ Corresponde a rendimentos financeiros, antecipação de receitas e outros, segundo fluxo de caixa do INSS.

⁽³⁾ Referem-se a contribuições sobre o DPVAT (destinado à saúde), contribuições sobre prêmios prescritos e bens apreendidos (parcela da assistência social).

⁽⁴⁾ Inclui os benefícios previdenciários + assistenciais + parcela de EPU que se destina a pagamento de benefícios concedidos pela União através de leis especiais, conforme fluxo de caixa do INSS.

Encargos Previdenciários da União: benefícios concedidos através de leis especiais, pagos pelo INSS, com recursos da Seguridade Social e repassados pelo Tesouro.

⁽⁶⁾ Dados do SIAFI e inclui ações de saúde, saneamento, folha de ativos e custeio administrativo do Ministério da Saúde.

⁽⁷⁾ Inclui custeio administrativo e gastos com pessoal ativo do INSS.

⁽⁸⁾ Despesas financiadas com parcela da CPMF e outras receitas.

⁽⁹⁾ Referem-se a ações prestadas a outros ministérios.

* É importante esclarecer que na composição das receitas e despesas da Seguridade Social não estão incluídos os recursos do PIS/PASEP e contribuições para correção do FGTS, bem como as referidas despesas nas ações do FAT, FGTS e demais programas sociais do Ministério do Trabalho (inclusive seguro desemprego, embora sejam benefícios da Seguridade Social).

Ademais, em 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE)⁴⁵ que substanciou a desestruturação das bases financeiras do sistema de Seguridade. Isso porque, apesar da elevação da alíquota de 5% sobre todos os impostos e contribuições, permitiu a desvinculação de 20% da receita de todos os impostos e contribuições federais previstos em Constituição para financiar as políticas sociais. Isso significa que esses recursos, ao se desvincularem das receitas, tornam-se de uso exclusivo da Fazenda, isto é, ela tem o poder de escolher onde aplicar os recursos. Esse mecanismo, concomitante ao processo de vinculação das receitas a áreas específicas da Seguridade, tem subjacente a idéia de desvincular todas as contribuições, liberando os recursos para as necessidades do Tesouro. O que significa que esses recursos podem ser usados para pagamento, inclusive, de juros da dívida (WERNECK VIANNA, 2002; MARQUES; MENDES, 2005; FAGNANI, 2007).

Na tabela 1 é possível observar que, apesar da DRU, ainda assim a Seguridade é superavitária, conforme estabelecido pela Constituição. Isso significa que, apesar das medidas inconstitucionais, o uso indevido do termo “déficit” tem prejudicado a vida dos trabalhadores que chegam à idade de se aposentar, já que esse é o argumento usado para aprovação de reformas.

Gentil (2006) aponta que esse desvio de recurso legalizado poderia ser apurado mais facilmente caso fosse cumprido o que o artigo 165 da Constituição estabeleceu, isto é, que o Poder Executivo deveria elaborar e executar os três orçamentos: o orçamento fiscal, o de investimento das empresas da União e o da Seguridade Social. Isso significa que deveria haver um orçamento próprio da Seguridade Social, o que daria concretude orçamentária à proteção social introduzida pela Constituição. Porém, o que ocorre é que há um orçamento único, o que não permite ver claramente as receitas da Seguridade. Assim, uma das conseqüências é o uso indevido do superávit da Seguridade no orçamento da União, financiando o superávit primário. O que a autora aponta é que:

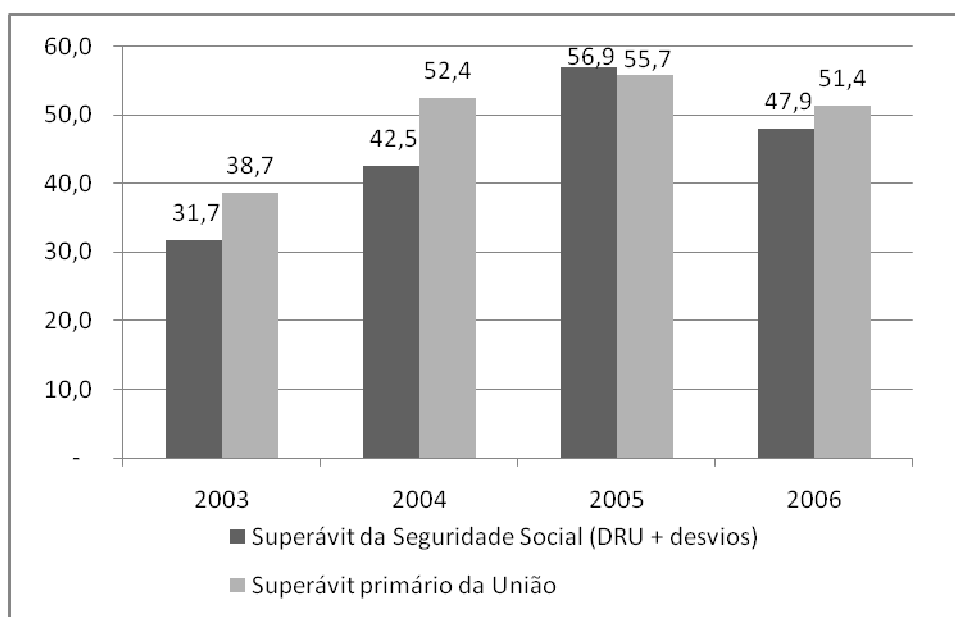
Se houvesse a elaboração, de forma isolada, do orçamento da seguridade social, ficaria revelado, com clareza: 1) que o equilíbrio orçamentário está no orçamento fiscal e não no orçamento da seguridade social ou no orçamento da previdência social; 2) que a

⁴⁵ Aprovado pela Emenda Constitucional (EC) n. 01/94. Esse fundo passou a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) em 1997 e, posteriormente, em 2000, renomeado por Desvinculações de Recursos da União (DRU) (Fagnani, 2007, p. 54).

seguridade social não recebe recursos do orçamento fiscal, ao contrário, parte substancialmente elevada de seus recursos financia o orçamento fiscal; e 3) que não é a previdência que causa problemas de instabilidade econômica e crise de confiança nos investidores, mas é a política econômica que atinge a previdência, a saúde pública e a assistência social, precarizando serviços essenciais à sobrevivência da classe trabalhadora (GENTIL, 2006, p. 52-53).

Para ilustrar o que foi dito anteriormente, vale à pena mencionar uma importante análise que foi feita por Sá Neto (2007), ao apresentar os dados da Seguridade Social e da política de superávit primário do governo. Na mesma perspectiva do que já foi apontado anteriormente, o Gráfico 1 pode mostrar que o superávit da Seguridade foi utilizado para cobrir as contas do governo o período 2003 e 2006.

Gráfico 1 - Superávit da Seguridade Social financia superávit primário da União (R\$ bilhões)



Fonte: Tesouro Nacional e ANFIP *Apud* Sá Neto (2007).

Ainda sobre as transformações legais na questão do financiamento da Seguridade Social, é possível verificar uma gradativa separação das fontes de receitas. Em Werneck Vianna (2002), é enfatizado que, em 1993, os repasses dos recursos do orçamento da Seguridade Social, previstos no artigo 55 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição, foram suspensos para a área da Saúde. Posteriormente, em 1998, a Emenda Constitucional nº 20, que é analisada na subseção seguinte, promoveu a

vinculação entre receita (contribuições sobre a folha de pagamentos) e despesa com benefícios da Previdência Social. E, para complementar, destaca-se a

Lei de Responsabilidade Fiscal – art. 68 da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 que instituiu o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) que regulamenta o artigo 250 da Constituição Federal. Esse fundo é formado por bens e direitos de qualquer natureza, por aplicações financeiras e pela receita proveniente da folha de salários. As demais fontes da seguridade social, prevista no art. 195 da Constituição não integram o fundo. Nos últimos anos, essas fontes têm sido amplamente utilizadas para cobrir o déficit da previdência (MARQUES; BATICH e MENDES, 2003, p. 120).

Essas medidas tornaram possível o ajuste fiscal perseguido pelo governo enquanto política econômica. Em detrimento disso, houve desvio de recursos da área social, prejudicando os investimentos na área de Saúde, Previdência e Assistência Social. O estudo da ANFIP trata em parte esse processo:

A sistemática para o financiamento da seguridade social, prevista na Constituição de 1988, é justificável por várias razões e não foi colocada ali por acaso. A inclusão tardia dos trabalhadores rurais na previdência e a necessidade de equiparar seus direitos àqueles dos trabalhadores urbanos exigiam um aporte de recursos que não incidissem somente sobre a folha salarial urbana para estender e tornar mais efetivos os direitos sociais dessa importante parcela da população. O mesmo raciocínio pode ser aplicado, inclusive, à população urbana. Essa população não conta com empregos estáveis e, segundo dados do INSS, contribui em média por 12 anos ao atingir a idade exigida para solicitar o benefício por idade. A opção pelo conceito mais abrangente de seguridade social adotada no Brasil proporciona um grau de proteção mais amplo e um perfil de financiamento mais estável, num quadro marcado pela precariedade das relações de trabalho e, por conseguinte, pela não-observância dos direitos sociais (ANFIP, 2003, p. 23).

A necessidade de reforma previdenciária brasileira, conforme visto também no capítulo um, apóia-se em argumentos enviesados e errôneos. A suposta crise foi alardeada para justificar as reformas não necessárias e a política de equilíbrio fiscal impôs regras que prejudicaram principalmente as políticas previdenciárias. Ainda neste ponto, vale considerar que o tratamento em conjunto dos regimes próprios dos servidores à previdência social provocou uma análise equivocada das contas e do sentido dado à previdência universal. Desde logo, a Constituição construiu apenas um regime geral, qual seja o RGPS, sendo o RPPS um caso especial, regulamentado por artigo e seção diferenciados.

Constitucionalmente, tal como em vários países, a Previdência Social brasileira, como medida para permitir uma melhora da distribuição de renda e para dar acesso à cidadania, necessita do aporte de recursos do Estado. Uma vez que a Constituição alargou o sentido de universalização da proteção social, os recursos do Estado são necessários para complementar a arrecadação do setor privado, seja essa feita pelos trabalhadores ou pelas empresas. Se assim não for feito, a Previdência pode simplesmente ser considerada uma redistribuição de renda entre os próprios trabalhadores, dado que as contribuições sobre a folha constituem salários diferidos.

Apesar dessas ponderações, os governos de FHC e Lula, submetidos a acordos com o FMI e o Banco Mundial, priorizaram o cumprimento das políticas econômicas de geração de superávit primário (como forma de sinalizar a estabilidade da economia e garantir o pagamento dos juros da dívida pública) em detrimento das políticas de proteção social. Assim, as reformas previdenciárias representaram um relativo fracasso das conquistas sociais da Constituição de 1988.

2.4 A reforma do governo de FHC

A reforma do governo FHC foi encaminhada em março de 1995 através das Propostas de Emenda Constitucional nº 21 (PEC 21) e nº 33 (PEC 33). Apesar do apoio ao governo diante do sucesso estabilizador do Plano Real, as propostas não conseguiram a aceitação no Congresso e não foram aprovadas por infringirem a Constituição⁴⁶. Diante disso, o governo se valeu de medidas provisórias, ou seja, foram usados mecanismos que não modificaram a Constituição; foram medidas infraconstitucionais. E a reforma propriamente dita foi realizada somente posteriormente.

Segundo Marques et al. (2009) e Gentil (2006), essas medidas provisórias foram elaboradas pelo Ministério da Previdência e ficaram conhecidas como “projetos submarinos” ou “reformas meia-sola”. Formuladas sem a consulta da sociedade, essas medidas procuravam alterar aspectos importantes de “forma”, mas retirando ou reinterpretando alguns direitos constitucionais. Entre elas destacam-se: o cancelamento das concessões dos benefícios do abono por permanência em serviço, do pecúlio, dos auxílios-natalidade e funeral e da renda mensal vitalícia; a extinção das aposentadorias

⁴⁶ Conforme Tosdeschini (2000), apesar do parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação assinada pelo deputado Roberto Magalhães, votos de deputados do PT, PDT, PSB e PCdo B contestaram as medidas das propostas por ferir a irredutibilidade do valor dos benefícios e os direitos adquiridos.

especiais para os aeronautas, telefonistas, jogadores de futebol, jornalistas e juízes classistas da Justiça do Trabalho e restrição à aposentadoria especial por condições de insalubridade, penosidade e periculosidade. Somente a proposta de extinção da aposentadoria especial para os professores não foi aprovada, pois foi intensamente questionada na época.

Apesar dessas medidas, a PEC 33 ficou em pauta até julho de 1996. Somente em 15 de novembro de 1998 a Emenda Constitucional nº 20 foi aprovada (EC 20). A reforma do governo FHC não parou nessa emenda. Em 26 de novembro de 1999 foi aprovada a Lei 9.876 que instituiu o fator previdenciário, permitindo uma nova regra de cálculo do valor do benefício previdenciário. Esse conjunto de aprovações trouxe diversos problemas aos trabalhadores e futuros aposentados que viram seus direitos de cobertura do risco-velhice diminuírem. Em nome da justiça social e da defesa dos interesses dos trabalhadores, o governo concluiu as reformas previdenciárias sem que houvesse um diálogo com a sociedade, inclusive impondo regras para seu cálculo, que leva em conta variáveis que não fazem parte do cotidiano dos segurados.

2.4.1 Principais alterações no texto constitucional⁴⁷

A partir da análise do texto da Emenda Constitucional nº 20 (BRASIL, 1998) e da literatura a respeito, são destacadas as seguintes alterações no Regime Geral de Previdência Social:

Regra de acesso da aposentadoria por tempo de contribuição: mínimo trinta e cinco e trinta anos de contribuição para homens e mulheres, respectivamente. A isso foi combinado o critério de idade, indiretamente pela introdução do fator previdenciário. Nessa emenda, foi prevista uma regra de transição para os inscritos até 12 de dezembro de 1998 (data de publicação da EC 20): limite de idade de cinquenta e três anos para homens e quarenta e oito anos para mulheres, combinando-se com tempo de contribuição de trinta e cinco anos para homens e trinta

⁴⁷ Na medida em que a Constituição definiu que o RGPS deveria proporcionar aos cidadãos a universalidade do direito previdenciário, esse é analisado de forma mais detalhada que o RPPS. Este último é tratado neste trabalho como um regime especial e não universal. Os limites da universalidade foram analisados anteriormente, mas vale lembrar que a realidade da universalidade fica restrita aos que contribuem ao sistema e aos que possuem vínculo no mercado formal de trabalho.

anos para mulheres com um adicional de vinte por cento sobre o tempo que faltasse para alcançar o número de anos de contribuição exigidos pela nova regra. Com isso, ficou extinta a aposentadoria por tempo de serviço integral e proporcional, conforme estava disposto na Constituição (trinta e cinco anos e trinta anos de tempo de serviço para homens e mulheres, respectivamente).

Regra de acesso da aposentadoria proporcional por tempo de contribuição: mínimo de cinquenta e três e quarenta e oito anos de idade com tempo de contribuição mínimo de trinta e cinco e trinta anos para homens e mulheres, respectivamente. Nessa emenda, previu-se uma regra de transição para os inscritos até 12 de dezembro de 1998 (data de publicação da EC 20): os benefícios proporcionais ao tempo de contribuição seriam equivalentes a setenta por cento do valor da aposentadoria integral com acréscimo de cinco por cento por ano de contribuição até o limite de cem por cento.

Regra de acesso da aposentadoria por idade: sessenta e cinco e sessenta anos de idade para homens e mulheres, respectivamente. Para os trabalhadores rurais e para os que exercem atividade em regime de economia familiar, incluindo-se, neste caso, o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal, há uma redução de cinco anos no limite de idade (ou seja, acesso a partir dos sessenta e cinquenta e cinco anos de idade para homens e mulheres, respectivamente), com manutenção do benefício de um salário mínimo. Dessa forma, manteve-se o texto da Constituição.

Regra de acesso para aposentadoria especial para professor (a): trinta e vinte e cinco anos de contribuição para homens e mulheres, respectivamente. Essa regra é válida para os professores da educação infantil e do ensino fundamental e médio. Logo, ficou extinta a aposentadoria para os professores do nível superior de ensino e aeronautas, conforme estava disposto na Constituição. Além disso, a aposentadoria por insalubridade só foi assegurada aos casos em que se comprovassem condições de trabalho nocivas à saúde.

Mudança no teto do benefício: estabelecimento de teto de R\$ 1.200,00 (mil de duzentos reais). Reajustando-se o valor para manter o valor real. Assim, eliminou-se o teto de dez salários mínimos para o pagamento dos benefícios das aposentadorias por tempo de serviço conforme estabelecia a Constituição. Aos que quisessem um valor superior de benefício, deveriam aderir à previdência complementar.

Alteração de regra de cálculo dos benefícios: no lugar dos últimos trinta e seis meses, o valor do benefício passou a ser calculado considerando a média aritmética simples dos oitenta por cento dos maiores salários de contribuição do segurado no período entre julho de 1994 e o momento da aposentadoria, corrigida monetariamente. Essa foi a “brecha” para que, em norma infraconstitucional, o critério de idade fosse introduzido mediante o fator previdenciário.

Introdução da tributação dos benefícios previdenciários. Na Constituição, não era tributado o benefício das pessoas com mais de sessenta e cinco anos de idade.

O regime de previdência complementar privado, conforme artigo 202, parágrafos 1º ao 6º, foi regulamentado por lei complementar e autônoma em relação ao RGPS. Segundo o texto constitucional, os participantes deveriam ter pleno acesso às informações dos planos. Além disso, os planos à disposição dos interessados estabeleciam a contribuição e não garantiam o benefício concedido. Ademais, ficava vetado o patrocínio do Estado.

Mudança na base de financiamento: a arrecadação seria feita sobre a folha de salário e demais rendimentos do trabalho, mesmo que a pessoa física não tivesse vínculo empregatício; o faturamento bruto (Cofins) e o lucro das empresas. De acordo com esta regra, as alíquotas das contribuições sociais previstas poderiam ser diferenciadas conforme a atividade econômica ou a possibilidade na criação de emprego e na utilização intensiva da mão-de-obra. A contribuição do Estado, via transferência de recurso do Tesouro, seria dada às atividades do Sistema Único de Saúde e da Assistência Social.

Desvinculação das contribuições sociais, calculadas sobre os salários para as despesas distintas do pagamento de benefícios do RGPS. Assim, a receita das contribuições sobre o rendimento do trabalho ficou exclusivamente vinculada ao pagamento dos benefícios do RGPS. Na Constituição, essas contribuições integravam o conjunto de receitas que sustentavam o financiamento da Seguridade Social.

Administração quadripartite da Previdência Social, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. A Constituição falava de gestão em conjunto com a sociedade. Apesar de a emenda estabelecer o modelo acima proposto, o caráter democrático e descentralizado da

administração não foi atendido na formação do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), pois o governo manteve seus seis representantes, enquanto que os aposentados e pensionistas, empregadores e trabalhadores em atividade mantiveram três representantes cada um. Isso mostra a violação constitucional na representação da sociedade. Mesmo com essa restrição legal, Tosdeschini mostra que:

[...] tem sido positiva a participação dos trabalhadores no CNPS. *Luís Fernando Silva*, representante da Central Única de Trabalhadores, relata várias resoluções que vieram melhorar a atuação da previdência e a concessão de benefícios. Cita, como exemplo, algumas resoluções e medidas da atuação da representação dos trabalhadores: foi estabelecida, por exemplo, a resolução interna que pagava as dívidas judiciais de diferenças de benefícios de pequenos valores do INSS, sem estarem sujeitas ao regime dos precatórios, que posteriormente, foi derrubada pelo STF; resolução que estabelece um *ranking* de dificuldades e problemas das agências, para que a Administração Central possa ter uma intervenção eficaz e rápida na solução dos mesmos; resolução obrigando todas as empresas a fornecerem guias de pagamento de contribuições do INSS aos sindicatos de trabalhadores rurais; participação na negociação junto aos bancos que permitiu a redução dos custos bancários para pagamento dos benefícios (TODESCHINI, 2000, p. 95-96).

Sobre a questão da fragilização dos espaços de participação e controle popular, Boschetti (2008) salienta que a Constituição criou canais de democracia participativa e acenou para a construção de um país mais justo econômico e socialmente. Porém as reformas da Seguridade Social iniciaram um gradual processo de desmonte e fragmentação, com a extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social, cuja função era articular as três políticas e atribuir a totalidade do sistema. Posteriormente, houve a extinção dos conselhos locais de Previdência Social, que foram substituídos por um Conselho Nacional de Previdência Social sem caráter deliberativo. A institucionalização dos Conselhos Nacionais acabou por caracterizá-los como órgãos basicamente executivos, que trabalhavam apenas como uma secretaria governamental, o que impediu que se consolidassem como espaço autônomo de participação, controle popular e fiscalização.

Apesar disso, esses conselhos contribuíram para os avanços no processo democrático, porém com limitações, dada a institucionalização desses órgãos no gerenciamento dos conflitos e demandas dos trabalhadores. O que a literatura destaca é que esses órgãos defendem direitos específicos de determinado segmento de idosos, de pessoas com deficiência, de mulheres, mas sem necessariamente reconhecer a demanda

geral dos direitos de todos os cidadãos. Assim, os conselhos parecem favorecer a representação corporativa de interesses específicos, que vão desde a defesa de interesses empresariais até interesses corporativos profissionais. Seria a defesa dos interesses específicos em detrimento dos interesses de classe (BOSCHETTI, 2008).

No RGPS, a desconstitucionalização do cálculo do valor do benefício foi a medida mais radical imposta pela reforma. Segundo os reformistas do governo, somente tais medidas poderiam trazer um equilíbrio nas contas previdenciárias.

No regime próprio dos funcionários públicos, as medidas impostas pela EC 20 podem ser vistas abaixo num comparativo com a situação anterior:

Quadro 1 - Mudanças no RPPS na reforma de FHC

	Situação em 1995	EC nº 20/1998
Sistema próprio	Sim.	Sim, contributivo.
Aposentadoria especial de professor	Após 30/25 anos de serviço (H/M) e tempo de contribuição mínimo.	Elimina-se a aposentadoria especial para professores de nível superior.
Situações especiais	Atividades insalubres, juízes, parlamento.	Mantido.
Base de cálculo dos benefícios	Último vencimento, eventualmente com promoção na hora da aposentadoria.	100% da remuneração do posto que foi ocupado por pelo menos cinco anos antes da aposentadoria.
Correção dos benefícios	Paridade de reajuste entre ativos e inativos.	Mantido.
Teto de benefícios	Não existia.	Teto equivalente ao salário do ministro do STF, requerendo regulamentação por lei.
Financiamento	Com recursos orçamentários e alguma participação de contribuições.	O sistema é considerado contributivo e deve estabelecer equilíbrio financeiro e atuarial.
Militares	Sistema próprio.	Mantido, até que nova lei, que não possui prazo para ser criada altere a situação.
Proteção do direito adquirido		Reconhecimento pleno dos benefícios já concedidos e dos direitos já constituídos à época da promulgação da EC nº20.

(continua)

(continuação)

Situação em 1995		EC nº 20/1998
Regra de transição		Servidores de cargos titulares efetivo no serviço público no momento da reforma aposentam-se: a) por idade; b) integralmente na idade 53/48 anos (H/M) com cinco anos no cargo, 35/30 anos de contribuição mais pedágio de 20% do tempo faltante à época da promulgação da EC nº20; ou c) proporcionalmente à idade 53/48 com cinco anos no cargo, 30/25 anos de contribuição mais pedágio de 40% do tempo faltante à época da promulgação da EC nº20.
Carências	Não existiam.	Tempo mínimo de serviço público de dez anos e tempo mínimo de cargo de cinco anos.
Tempos de contribuição fictícios	Eram possíveis.	Proibidos.
Acumulação de benefícios	Permitido.	Proibido dentro do mesmo regime.
Funcionários de estados e municípios	Permitem-se Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).	Mantido.
Fundos de pensão complementares	Não previstos.	Lei Complementar pode autorizar a instituição de teto de benefício igual ao RGPS, desde que haja simultaneamente a criação de Fundo Complementar.

Fonte: IPEA, 2007, p. 62

Na Constituição de 1988, o RPPS foi tratado como regime próprio de Previdência sob a tutela do Estado e do Tesouro Nacional para suprir os benefícios e os custos do regime. Cabia ao Estado o estabelecimento de alíquotas de contribuição dos seus servidores. As primeiras mudanças neste regime apareceram na EC nº 20/1998⁴⁸ sob o argumento da necessidade de redução das despesas do funcionalismo público.

Conforme tratado no estudo do IPEA (2007), a partir da aprovação da emenda em 1998, os servidores passaram a ser contratados em regime CLT e segurados obrigatoriamente pelo INSS. Neste caso, o Estado contribuía tal como qualquer empregador do mercado formal de trabalho. O intuito, portanto, era diminuir os beneficiários do RPPS.

⁴⁸ Apenas uma parcela do funcionalismo público, os chamados servidores estatutários, regidos pelo Regime Jurídico Único, e pertencentes a algumas carreiras específicas de Estado foram tratados a parte pela EC nº 19/1998 que tratou a reforma administrativa sob o argumento que o Estado passava por uma crise causada pelos anos de estagnação econômica. Todos os outros servidores ficaram sob regência da EC nº 20/1998 (IPEA, 2007, p. 62).

Vale lembrar que, constitucionalmente, conforme abordado por Werneck Vianna (2002), o RPPS foi formado por uma sessão especial (Art. 40, sessão II, capítulo VII do Título III), não sendo, portanto, universal, e sim exclusivo aos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Na reforma do governo FHC, o que houve foi uma incorporação do RPPS às contas do RGPS. O decreto nº 3.048, de maio de 1999, validou essa consolidação dos regimes, portanto, a Previdência Social passou a ser composta pelo RGPS e RPPS. Porém, isso significou a distorção do conceito da universalidade da Constituição Cidadã:

E, ao nomear como seguridade o plano previdenciário dos servidores públicos, inculca uma distorção conceitual no sistema, dificultando a efetiva avaliação do mesmo. Configurou-se a aparência de **dois** tratamentos diferenciados no interior da **mesma** Previdência social – o dos cidadãos que trabalham no setor privado e o dos cidadãos que trabalham no setor público -, o que, como observado acima, é um equívoco. Cabe insistir. Não há, no Brasil, pela Constituição, um sistema de previdência composto por dois regimes. A Constituição consigna um sistema de seguridade universal para todos os cidadãos e um sistema especial para o funcionalismo público. A esdrúxula situação criada impede que se perceba esta fundamental diferença: a operacionalização financeira da seguridade é atribuição do INSS; ativos e inativos do serviço público estão a cargo do(s) Tesouro(s) nacional (e subnacionais) (WERNECK VIANNA, 2002, p. 5-6).

Essa medida trouxe conseqüências imediatas na operacionalização financeira da Seguridade, conforme apontado por Gentil (2006). Isso porque, de acordo com as determinações da Carta Magna, os ativos e inativos do serviço público federal, militares e civis estavam sob regime previdenciário especial com contribuições específicas e diferenciadas dos segurados do RGPS, ou seja, os servidores públicos deveriam ficar a cargo do Tesouro Nacional e não incluídos no balanço da Seguridade Social.

Segundo o governo, a EC 20 buscou eliminar algumas distorções através da extinção da aposentadoria especial para professores do nível superior e aeronautas e do estabelecimento de teto do benefício, tudo em nome da busca pelo equilíbrio atuarial. Com isso foi aberta a possibilidade de regulamentação da aposentadoria complementar através da criação de Fundo Complementar sob regime de capitalização através de planos de contribuição definida.

Essa reforma foi aprovada sem que houvesse qualquer debate com a sociedade e com os setores envolvidos. O discurso reformista do Ministério da Previdência não

encontrou resistência na aprovação da reforma, pois tinha o apoio da maioria no Congresso e no Senado. No Congresso, onde poderia haver qualquer discussão sobre os problemas sociais das medidas propostas, não houve resistência relevante para a aprovação de tal emenda (SOARES, 2003). A partir disso, ficou estabelecido o gradual desmonte da Previdência Social brasileira que foi exacerbado com a introdução do fator previdenciário, uma das medidas mais violentas contra os trabalhadores.

2.4.2 Introdução do Fator Previdenciário e suas implicações

Conforme apontado por Marques et al (2009), aprovadas essas mudanças na Constituição, o governo iniciou o processo de elaboração e aprovação das leis que encaminharia essas mudanças, inclusive estabelecendo normas de transição para os já inscritos no RGPS. Vale lembrar que a emenda permitiu apenas a regularização do chamado Fator Previdenciário, que foi regulamentado pela aprovação da Lei 9.876, em novembro de 1999.

De acordo com Todeschini (2000), a aprovação da lei que introduziu o fator foi uma exigência do FMI na revisão do acordo de 5 de junho de 1999, a terceira avaliação de acordo com o fundo. Além disso, a introdução do fator foi resultado de uma resistência por parte de segmentos do Congresso Nacional cuja proposta era aumentar a idade mínima da aposentadoria. Dada a resistência, a proposta do fator foi discutida no Executivo e, posteriormente, aprovada.

Segundo o Ministério da Previdência Social e Assistência Social (1999), o fator previdenciário previa que, sobre o valor do benefício, aplicasse um multiplicador:

$$f = \frac{T_c \times a}{E_s} \times \left(1 + \frac{I_d + T_c \times a}{100} \right)$$

Onde:

f = fator previdenciário;

T_c = tempo de contribuição de cada segurado;

a = alíquota de contribuição do segurado = 0,31;

E_s = expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria; fornecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e considerada a média única nacional para ambos os sexos;

I_d = idade do segurado na data da aposentadoria;

Conforme apontado pelo relatório do IPEA (2007), anteriormente mencionado, esse mecanismo foi pensado para estimular a postergação dos pedidos de aposentadoria. Assim, segundo seus proponentes, seria possível preservar o equilíbrio financeiro e atuarial tão almejado do sistema previdenciário. Certamente, dadas as variáveis introduzidas por esse fator, esse mecanismo trouxe economias ao sistema com o adiamento dos pedidos de aposentadoria.

Esse fator é aplicado obrigatoriamente nas aposentadorias por tempo de contribuição. Para as aposentadorias por idade só é vantajoso ao segurado caso o fator seja maior que um, ou seja, é aplicado opcionalmente. Esse fator não é aplicado nas aposentadorias especiais por invalidez, nas pensões, no auxílio-acidente, no salário maternidade e no auxílio-reclusão.

Segundo informe de Previdência Social do MPAS (1999), o fator equipara o tempo de contribuição ao tempo de usufruto do benefício. A introdução da expectativa de vida, quando da solicitação da aposentadoria, permite que o segurado ganhe um maior prêmio caso ele demore a sair do sistema, já que contribuiria por um maior tempo. Além disso, o fator permite penalizar as aposentadorias precoces através de um valor menor do benefício.

Essa justificativa do MPAS parece observar somente um lado da questão, pois o trabalhador irá realmente permanecer no mercado de trabalho por mais tempo para garantir um salário de aposentadoria mais próximo possível de seu salário real do período laboral. Porém, essa é a consequência danosa de tal medida, pois o trabalhador acaba por postergar a decisão de se aposentar e com um valor médio de benefício menor. Isso quando o trabalhador apresenta capacidade laboral; quando não, ele apenas terá uma redução do seu benefício de aposentadoria.

A lei que criou o fator estabeleceu um período de transição de sessenta meses para a completa aplicação. Além disso, foi negociado um prêmio de cinco anos de contribuição para as mulheres e dez e cinco anos de contribuição para professores e professoras do ensino infantil, fundamental e médio no cálculo do tempo de contribuição do fator (MPAS, 1999). Portanto, o efeito do fator previdenciário pode ser visto somente a partir de 2005, quando é aplicado integralmente.

Apesar desse período de transição, é possível verificar algumas alterações com a introdução do fator. Segundo relatório da Anfip (2006), com dados do IPEA, comparando-se os períodos de 1995 a 1998 (pré-fator) e de 1999 a 2004 (pós-fator), a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição das mulheres era de 49,7 e passou para 52,2; já para os homens, de 54,3 para 56,9. Analisando-se um período mais longo, vê-se que, em 1998, 77,3% das novas aposentadorias por tempo de contribuição foram concedidas para segurados com idade compreendida entre 45 a 64 anos; em 2008, esse percentual aumentou para 96,0% (KON et al., 2010).

O mesmo ocorreu em termos de tempo de contribuição: para os períodos de 1995 a 1998 e de 1999 a 2004, as mulheres elevaram a contribuição de 27,5 anos para 28,7 anos e os homens, de 32,7 anos para 33,8 anos. Outro impacto do fator pode ser visto na quantidade de aposentadorias concedidas por tempo de contribuição, pois, entre o período pré-fator e o pós-fator, as concessões foram de 339,8 mil para 136,2 mil aposentadorias por tempo de contribuição. Vale destacar que uma parte deste impacto se deve à extinção da aposentadoria proporcional, conforme estabeleceu a EC 20 (ANFIP, 2006).

Nesse mesmo relatório da ANFIP (2006), é destacada a redução do valor médio real (valores deflacionados pelo INPC de dezembro de 2005) dos benefícios das aposentadorias por tempo de contribuição. Em 1999, o valor médio era de R\$ 926,48; em 2005, esse valor foi para R\$ 925,70. Essa redução parece ser pífia, mas é preciso considerar que nesse período o salário mínimo foi reajustado em 85% e a inflação (INPC) aumentou 53,6%, ou seja, em termos reais, o salário mínimo acumulou um aumento real de 29,5%⁴⁹. Isso significa que, entre 1999 e 2005, apesar do aumento do salário mínimo real e, conseqüentemente, do piso da aposentadoria, o número de segurados com valores mais altos diminuiu, de forma que o benefício médio ficou praticamente estagnado (com ligeira queda). Se o valor de 2005 é comparado ao de 2004 (R\$ 955,18), a redução foi de 3,09%. Considerando-se que a expectativa de sobrevida tem aumentado, essas reduções poderão ser maiores e mais prejudiciais.

Para efeito de ilustração, dados extraídos do Dataprev (Tabela 2) mostram que, em 2000, 21,6% das aposentadorias concedidas por tempo de contribuição concentravam-se na faixa de um a dois salários mínimos; enquanto que, em 2005, esse

⁴⁹ Para maiores detalhes ver Capelas; Huerta Neto e Marques, 2010.

percentual sobe para 33,7%. Desse aumento de 12,1 pontos percentuais ou 56,0%, se for considerada somente a faixa de um salário mínimo, 21,9% se deve ao aumento do volume das aposentadorias de um salário mínimo, praticamente todas concentradas no meio urbano, pois as aposentadorias rurais, apesar de estarem concentradas no piso mínimo, são acessadas, na maioria, pelo requisito da idade. Considerando-se que o aumento da quantidade das aposentadorias por tempo de contribuição foi de 34,9% no período, verifica-se que a faixa de um salário mínimo foi a que sofreu maior aumento (121,9%); ao mesmo tempo, houve decréscimo das quantidades de aposentadorias por tempo de contribuição nas faixas maiores (acima de seis salários mínimos).

Tabela 2 – Variação da quantidade de aposentadorias por tempo de contribuição, por faixa salarial

Faixa de salário mínimo	2000	2005	2005 x 2000
De 1 a 2	24.721	52.128	111%
Igual a 1	10.196	22.629	122%
Acima de 2 até 4	29.314	52.060	78%
Acima de 4 até 6	23.634	38.069	61%
Acima de 6 até 10	37.011	12.492	-66%
Acima de 10 até 50	6	-	-100%
Total	114.686	154.749	35%

Fonte: MPS, Dataprev. Elaboração própria.

Conclui-se, portanto, que o fator de fato trabalhou para a redução da despesa previdenciária, objetivo daqueles que defendem a priorização do equilíbrio fiscal. Além disso, segundo o relatório do IPEA (2007), o fator tem como objetivo introduzir uma incerteza para o segurado, pois a cada ano o IBGE divulga a expectativa de sobrevivência da população e a cada dez anos a revisa com base no Censo Demográfico.

Um efeito pernicioso dessa medida pode ser aludido, dada a “[...] importância dos benefícios da Previdência para extensos setores da população, sobretudo os mais carentes, que dependem desses para a sua subsistência” (SOARES, 2003, p. 123). A autora comenta que o fator foi introduzido despercebidamente, com termos técnicos e através de fórmulas e equações que são incompreensíveis pela maioria da população.

Conforme apontado por Marques; Batich e Mendes (2003), a lei 9.876, mediante a introdução do fator, permitiu a eliminação gradual da escala de salário-base

dos contribuintes individuais, pois a base de cálculo do benefício considera a expectativa de vida além do salário de contribuição.

O efeito do fator também pode ser visto por diferentes visões ou interesses:

Do ponto de vista do governo, tratou-se de um grande avanço em favor do equilíbrio atuarial entre benefícios e contribuições. Do ponto de vista de organizações representativas de trabalhadores, o fator representou um confisco parcial do valor da aposentadoria, impondo perdas aos segurados, no caso do setor privado (SILVA, 2004, p. 22).

Esse fator parece penalizar o fato da população estar vivendo mais, já que obriga o trabalhador a permanecer na ativa mais anos para garantir uma renda equivalente ao período laboral. Assim, o uso do aumento da expectativa de vida como argumento para a introdução dessa medida impõe um adiamento do pedido de aposentadoria, pois, quanto mais cedo o indivíduo se aposenta, menos ele ganha. Para garantir uma renda maior, há que trabalhar por um período maior. Essa medida parece dizer que a longevidade é um problema social e econômico, sendo a solução postergar as aposentadorias dos trabalhadores.

2.5 A reforma do governo Lula

Para garantir um novo padrão de desenvolvimento com crescimento econômico e inclusão social, o programa do governo de Luís Inácio Lula da Silva propôs um conjunto de reformas institucionais e políticas. Com isso, o governo propunha atingir um patamar melhor de justiça social, de solidariedade na área social. Segundo o programa de governo, a primeira reforma deveria ser a tributária, pois assim seria possível resgatar a competitividade do setor produtivo nacional e também corrigir as distorções que causavam o elevado grau de sonegação. Isso deveria ser conduzido através de um processo negociado, onde a sociedade participaria.

Segundo o programa de governo do candidato Lula (2002), somente após a reforma tributária, a reforma previdenciária se tornaria viável. E para garantir a proteção social dos indivíduos, seria necessário um conjunto de iniciativas para proporcionar uma reformulação estrutural e a reforma previdenciária seria um dos caminhos para essa solução. A proposta era criar “um sistema previdenciário básico, universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 18). A gestão deveria ser quadripartite

conforme previa a Constituição e, para os que almejassem complementar a aposentadoria básica, estimular-se-ia o uso da previdência complementar. Com esta estrutura, dizia o documento, acreditava-se que a previdência poderia exercer o importante canalizador de distribuição de renda.

No parágrafo 51, atenta-se para a questão do mercado de trabalho:

O reduzido número de trabalhadores contribuintes ao RGPS, em relação à população economicamente ativa, expressa uma gravíssima situação social – altas taxas de desemprego e de informalidade das relações de trabalho –, decorrente, principalmente, do próprio modelo econômico adotado pelo atual governo. O aumento do desemprego, a falta de uma estrutura adequada de fiscalização trabalhista e previdenciária e os incentivos à flexibilização do mercado de trabalho acabaram por restringir o índice de cobertura do sistema. Os trabalhadores não contribuintes do sistema previdenciário totalizam aproximadamente 56% da população ocupada, segundo dados da Pesquisa por Amostra de Domicílios/1999 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE) (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 19).

Essa citação é importante, pois considera o problema do mercado de trabalho e o baixo crescimento econômico. De certa forma, ela nos permite entender que os argumentos contra o sistema previdenciário público têm sua origem na política macroeconômica brasileira de juros elevados e na austeridade fiscal com geração de superávit primário. Para sustentar a necessidade de reforma da previdência, os argumentos contra o RPPS foram colocados na proposta do governo:

Em relação à previdência do setor público, o desequilíbrio apontado é três vezes maior que o apresentado no Regime Geral, ou seja, próximo de R\$ 50 bilhões, o que representa 4,1% do PIB, conforme dados do Ministério da Previdência e Assistência Social/SPC para o ano de 2000. A falta de empenho e a pouca sensibilidade, por parte do atual governo, na negociação da Reforma da Previdência ocorrida em 1997 e 1998, em grande parte, explicam como se chegou a esta dramática situação previdenciária no setor público (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 20).

Ademais, foram propostas a contribuição compulsória dos inativos do RPPS⁵⁰ e a introdução da previdência complementar, via fundos de pensão. Tal como foi argumentado em propostas anteriores, esse último aspecto resultaria no fortalecimento

⁵⁰ Ao final, foi aprovada também para o RGPS.

do mercado interno de capitais e na formação de poupança de longo prazo para o financiamento do desenvolvimento da economia brasileira.

Para entender a discussão em torno do RPPS, vale mencionar que o *Livro Branco da Previdência Social* (MPAS, 2002) apresentava argumentos favoráveis a sua reforma, apontando que a heterogeneidade de regras existentes nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) dificultava sua administração. O que configurava um sistema fragmentado, com diferenciações entre poderes, órgãos e categorias profissionais.

No mesmo ano, em dezembro, o Ministério da Previdência Social e Assistência Social divulgou que o déficit atuarial dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos era ponto de desequilíbrio estrutural nas contas públicas, o que era motivo para se discutir uma reforma para o ano seguinte. Em torno dessa justificativa, a discussão inicial da reforma estava centrada na perspectiva de se unificar os sistemas dos servidores públicos e dos trabalhadores do setor privado (MPAS, 2002). Ao mesmo tempo, recomendava que o desenvolvimento de uma proteção social deveria estar aliado à emergência dos fundos de previdência complementar.

2.5.1 As propostas de reforma e as principais mudanças

Em 30 de abril de 2003, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 30 (PEC 30). Essa PEC pretendia assegurar a proteção social aos futuros segurados do sistema, dado que o sistema previdenciário vivia em uma suposta crise, em especial o RPPS. O único ponto de proposta de reforma no RGPS era o estabelecimento do novo teto de benefício para R\$ 2.400,00, o que não afetava as condições de acesso e elegibilidade do RGPS. Entre as propostas à modificação do RPPS, destacam-se:

- Mudanças na base de cálculo do benefício, desvinculando o benefício do salário da ativa, mas reajustando para manter o poder aquisitivo;
- Teto para aposentadorias e pensões dos futuros servidores, sendo o teto não superior ao de um ministro do Supremo Tribunal Federal;

- Nova base de cálculo para as pensões, limitando a 70% do valor dos proventos do servidor falecido;
- Mudança de idade mínima e regra de transição para servidores ingressantes antes da EC nº 20/1998;
- Introdução de contribuição sobre aposentadorias e pensões;
- Instituição de previdência complementar para os servidores públicos;
- Mudança na paridade entre servidor ativo e inativo;
- Criação de abono de permanência para os servidores que queiram se aposentar voluntariamente até o equivalente ao cumprimento das exigências da aposentadoria compulsória, definida aos setenta anos;
- Instituição de percentual mínimo de contribuição para estados e municípios e
- Limitação de regimes próprios e unidades gestoras.

A proposta encaminhada pelo governo ficou em discussão durante todo o primeiro semestre de 2003. Esse período foi marcado por uma imensa polêmica com manifestação de servidores públicos contrários às propostas, pressão dos governadores e recuo e reposicionamento do governo federal.

A proposta de reforma previdenciária do governo Lula foi encaminhada de forma bastante truculenta, não tendo sido previamente discutida no interior do próprio partido do presidente da república (Partido dos Trabalhadores). Frente à reação de integrantes desse partido, foi realizado um seminário⁵¹, mas nele ficou evidente que a questão estava fechada. Isso impediu, inclusive, que deputados e senadores do PT encaminhassem no Congresso Nacional alternativas ao texto proposto pelo governo. A hostilidade com relação a este ponto mostra que havia por parte do governo interesse em aprovar os pontos que não passaram na reforma do governo FHC. Além disso, vale lembrar que o governo acreditava que os fundos de pensão iriam promover o financiamento de longo prazo da economia. Aqui fica a clara defesa dos fundos de pensão como pilar para previdência complementar.

⁵¹ Seminário organizado pela Fundação Perseu Abramo nos dias 23 e 24 de maio de 2003 em São Paulo (MARQUES; MENDES, 2004).

O elemento surpresa gerado na população com relação à proposta de reforma da previdência ocorreu porque a vitória de Lula nas eleições representou uma possibilidade de mudança das políticas econômicas e sociais levadas pelo governo de FHC. Principalmente os militantes do PT consideravam que essa era a oportunidade de serem resgatadas as questões sociais através de um novo padrão de desenvolvimento, com distribuição de renda e equidade social. No que tange a Previdência, esperava-se que o novo governo continuasse o processo de universalização da cobertura risco-velhice construído na Carta de 1988. Além disso, esperava-se que o governo alterasse o fator previdenciário, já que era motivo de uma imensa iniquidade no RGPS (MARQUES; MENDES, 2004).

Cabe lembrar, conforme destacado em Silva (2004), que os pontos merecedores da atenção do governo foram para resgatar a discussão sobre desequilíbrio atuarial do sistema, que seria causado pela queda da relação número de contribuintes e número de beneficiários inativos, pelos privilégios do sistema previdenciário público, pela incorporação dos benefícios assistenciais não-contributivos e pela aposentadoria integral do servidor público. Dessa forma, a Emenda Constitucional nº 41 (EC 41) concentrou-se na reforma do regime previdenciário do servidor público e foi aprovada na Câmara dos Deputados em 7 de agosto de 2003 e no Senado em 19 de dezembro do mesmo ano. As diversas manifestações contrárias à aprovação do projeto de reforma foram deixadas de lado e as principais medidas aprovadas foram:

- Limite do provento dos servidores da União, dos estados e dos municípios no valor não superior aos dos ministros do Supremo Tribunal Federal;

- Introdução da contribuição dos inativos e pensionistas, além dos servidores ativos, de forma a assegurar um regime de previdência de caráter contributivo e solidário;

- Estabelecimento de teto do benefício de R\$ 2.400,00 para os ingressantes no setor público e no setor privado;

- A aposentadoria integral passa a ter condicionantes mínimos de dez anos de carreira, vinte anos de serviço público e cinco anos no cargo de referência, trinta e cinco e trinta anos de contribuição e sessenta e cinquenta e cinco anos de idade (para homens e mulheres, respectivamente);

- O cálculo do benefício passa a ser feito pela média das contribuições para os servidores que não cumpriram ainda os requisitos da aposentadoria integral;
- Fim da paridade entre ativos e inativos para os futuros inativos e pensionistas e indexação dos benefícios de aposentadoria e pensão à inflação;
- Nova base de cálculo das pensões: o benefício será igual à remuneração ou o provento do servidor falecido até o teto do RGPS (R\$ 2.801,82), acrescido de 70% da parcela excedente a este limite;
- Introdução da previdência complementar facultativa via fundos de pensão a todos os servidores públicos na modalidade de contribuição definitiva.

Entre as propostas acima, a de maior polêmica foi a extinção da aposentadoria de valor “integral”. Segundo Marques e Mendes (2004), o pagamento de benefício igual ao do salário da ativa existia, porque os servidores, considerando-se o mesmo nível de qualificação, recebiam um salário inferior em relação aos trabalhadores do setor privado:

Ao longo da vida, porém, a renda recebida pelos dois segmentos tenderia a ser igual. Isso porque quando os trabalhadores do setor privado se aposentam sofrem queda abrupta em sua renda (tanto mais acentuada quanto maior for o salário da atividade), e os servidores que, durante a atividade, recebem menos continuariam a receber esse mesmo valor quando aposentados. Em outras palavras, o pacto estabelecido entre o Estado brasileiro e seus funcionários era o de garantir uma renda perpétua, embora mais baixa que a paga pelo mercado para o mesmo nível de qualificação (MARQUES; MENDES, 2004, p. 12).

Essa mudança pode ser entendida, no âmbito do direito, enquanto garantia apoiada na arena jurídica - política e em seus laços com a reprodução e manutenção da ordem sócio-econômica. Em Silva (2004), salienta-se a insegurança que essa medida proporcionou na esfera das relações econômicas, uma vez que uma garantia constitucional foi violada sem que houvesse uma regra de transição adequada aos ingressantes no RPPS. A simples irretroatividade da lei colocou em questão o direito adquirido e ainda

A insegurança no plano das relações econômicas se expressa, então, no plano jurídico-político, na forma de instabilidade de regras, violação ou revogação de princípios constitucionais, esgarçamento da expectativa de direito como marca do Estado democrático. Trata-se, a rigor, da fragilidade de um contrato social à mercê das exigências da

política econômica ou fiscal em vigor. [...] Tenta-se, ainda, nivelar por baixo os direitos sociais, criando anteparos à elevação de custos para o capital, na forma de parcela do excedente econômico apropriado e gerido pelo Estado, pelos instrumentos fiscais, tributários e contributivos (SILVA, 2004, p. 25).

Certamente essa medida resultou em diversos problemas aos servidores, que não tiveram tempo hábil para se planejarem. Muitos, inclusive, mal conseguirão atender as condições exigidas para ter acesso à aposentadoria integral (SILVA, 2004).

Essas medidas faziam parte de um conjunto de reformas, cujos objetivos eram, entre outros, realizar o ajuste fiscal das contas do Estado, que supostamente tinha um imenso déficit. Em dezembro de 2003, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 42 (EC 42) que ficou conhecida como a reforma tributária do governo Lula. Na verdade, com exceção de algumas alterações, não se pode dizer que houve propriamente uma reforma tributária⁵². Nessa emenda foi prorrogada a DRU até 2007, de forma a cumprir as exigências dos organismos financeiros internacionais e dar prosseguimento ao processo de desmantelamento da Previdência Social.

Além da EC 41, durante o governo Lula, a reforma da Previdência foi complementada pela Emenda Constitucional nº 47 (EC 47), aprovada em 05 de julho de 2005. Esta emenda tratou, entre outros assuntos, da questão do financiamento da Seguridade Social e da disposição de um sistema especial de inclusão previdenciária aos portadores de deficiência, aos trabalhadores de baixa renda e aos sem renda própria (incluindo as donas de casa e os trabalhadores informais urbanos que passaram a garantir um salário mínimo de benefício). Nesse sistema especial, seriam garantidas alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do RGPS⁵³.

No que se refere ao financiamento, a EC 47 (Art. 195, parágrafo 9º) instituiu alíquotas diferenciadas de acordo com a atividade econômica, o grau de utilização de mão-de-obra e o porte da empresa. Para Gentil (2006), esse dispositivo permitiria uma maior equidade na base de custeio da Seguridade, além de beneficiar algumas empresas do ramo rural e as cooperativas que contam com pequeno porte de capital. Ademais, a

⁵² Isso tanto é verdade que, em dezembro de 2008, o executivo federal encaminhou nova proposta de reforma tributária. Essa, no entanto, foi retirada por falta de apoio político. A análise desta emenda não é realizada neste trabalho. Somente é considerado no ponto em que afeta a Previdência e a Seguridade Social.

⁵³ Até o momento deste trabalho, a regulamentação deste sistema especial não foi realizada.

autora destaca que a emenda estimula o “contrato formal de trabalho nas empresas, ao possibilitar menor recolhimento de contribuições sociais em função das condições estruturais do mercado de trabalho e da utilização intensiva de mão-de-obra” (GENTIL, 2006, p. 155). Tal como na questão anterior, isso não foi objeto de regulamentação até o momento.

Dessa forma, a reforma do governo Lula caracterizou-se por aprovar os itens que não haviam sido aprovados no governo anterior, isto é, medidas que modificaram o RPPS. A extinção da integralidade do benefício do inativo foi sem dúvida aquilo que causou maior impacto sobre as condições de vida dos servidores. Sua eliminação implicou na quebra do “contrato” entre o Estado e os servidores que era vigente anteriormente, no qual se garantia uma aposentadoria equivalente ao da renda do período de atividade. Contra essa medida, os servidores praticamente lutaram sozinhos, pois, há muito tempo, o governo federal e a mídia associavam a baixa qualidade do serviço público aos servidores. Contudo, a aposentadoria dos militares não sofreu alteração, pois era conhecida a resistência desta categoria a qualquer reforma que afetasse seus direitos.

2.6 Nota sobre os fundos de pensão

2.6.1 Os fundos de pensão e a mundialização do capital

Após a análise das reformas previdenciárias brasileiras, é importante considerar o crescimento da importância dos fundos de pensão como parte de um processo amplo de mundialização do capital. A partir dos anos 1980, com a ampliação da mobilidade de capitais e a interligação entre os mercados financeiros mundiais, os fundos de pensão se firmaram enquanto poderosos atores financeiros. Fatores como a elevação da taxa de juros norte-americana, a queda dos índices de inflação e o desenvolvimento das atividades bursáteis permitiram a valorização das contribuições arrecadadas pelos fundos nas aplicações em títulos da dívida pública e em ações das empresas (SAUVIAT, 2005).

Para Sauviat (2005), a partir desse referido período, os fundos de pensão ganharam relevância devido ao tamanho do patrimônio e à força financeira, pois, por serem os principais acionistas das empresas, cumpriam também o papel de emprestadores no mercado financeiro. Dada essa importância, esses atores financeiros

introduziram novos vetores na relação capital-trabalho, ou seja, o poder “disciplinador” dos acionistas sobre os assalariados na gestão dos fundos.

O problema gerado pela gestão da previdência via entidade privada financeira é a volatilidade inerente ao mercado financeiro, o que pode comprometer a finalidade inicial dos assalariados de garantir suas pensões futuras. Isso porque as contribuições recolhidas dos salários dos trabalhadores compõem uma renda patrimonial que é valorizada nesse mercado volátil. Além disso, esses fundos, por fazerem parte de uma centralização financeira, e que, portanto, almejam uma elevada rentabilidade alinhada a um alto grau de liquidez, buscam reproduzir o capital em escala ampliada sem necessariamente salvaguardar as garantias primeiras dos seus consumidores. Portanto, nessa lógica financeira, as garantias podem simplesmente tornar-se uma promessa não cumprida. Assim,

Os assalariados aposentados deixam de ser “poupadores” e tornam-se, sem que tenham clara consciência disso, parte interessadas das instituições cujo funcionamento repousa na centralização de rendimentos fundados na exploração dos assalariados ativos, tanto nos países onde se criaram os sistemas de pensão por capitalização quanto naqueles onde se realizam as aplicações e as especulações. Os planos de poupança salarial fazem de seus beneficiários indivíduos fragmentados, cuja personalidade social está cindida: de um lado, a de assalariados e, de outro, de membros auxiliares das camadas rentistas da burguesia. Ambivalência de que as oligarquias financeiras e políticas dos países capitalistas avançados estão plenamente conscientes e que buscam explorar ao máximo (CHESNAIS, 2005, p. 51-52).

Ao longo dos anos 1980, nos EUA, passaram a ganhar cada vez mais espaço os planos de pensão de contribuição definida em detrimento dos de benefício definido⁵⁴. O perigo disso reside na busca pela máxima rentabilidade, o que, dada a valorização da Bolsa durante aos anos 1990, tornou os fundos suscetíveis a variações bursáteis. Essa mudança nos regimes de capitalização reforça o papel de acionista dos aposentados, de forma que esses passam a assumir os riscos financeiros. Segundo (SAUVIAT, 2005, p. 115-116),

⁵⁴ Nos planos de pensão de benefício definido, o indivíduo contribuía e sabia o valor aproximado que receberia de benefício. E nos planos de pensão de contribuição definida, ele contribui um determinado valor e tem uma expectativa do que irá receber, ficando suscetível à volatilidade das aplicações no mercado financeiro, uma vez que o patrimônio do fundo pode variar.

Os grandes fundos de pensão do setor público [...] foram progressivamente autorizados a aumentar suas aplicações em ações: em setembro de 2000, a participação dessas aplicações em suas carteiras tinha atingido 61%, isto é, o dobro do que representavam em 1985 (30%). Durante o mesmo período, os fundos de pensão de benefícios definidos do setor privado viram essa participação passar de 48% para 63%.

É nesse movimento que os fundos de pensão diversificaram suas aplicações em diferentes mercados de ativos, o que proporcionou uma maior demanda por ativos financeiros, valorizando-os ficticiamente. Isso permitiu um duplo resultado das aplicações financeiras, quais sejam: um maior rendimento e uma intensificação da sua volatilidade.

Sauviat (2005) aponta que os fundos de pensão, dada a sua natureza financeira, tiveram um papel crucial na bolha de ativos e na crise dos anos 2000 da América Latina e Ásia, pois eles diversificaram suas carteiras, passando a aplicar em fundos *hedge* que são fundos especulativos. Esses fundos de pensão, por carregarem um grande volume de ativos em seus patrimônios, auxiliaram no aprofundamento da instabilidade no mercado financeiro.

2.6.2 Os fundos de pensão no Brasil⁵⁵

No Brasil, os fundos de pensão são também conhecidos como entidades fechadas de previdência complementar (EFPC) e são caracterizados pelo acesso restrito por parte de funcionários de um grupo empresarial público ou privado e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essas entidades são regulamentadas pelo Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC) e fiscalizadas pela Secretaria de Previdência Complementar (SPC), órgãos circunscritos ao Ministério da Previdência Social.

No Brasil, mesmo que o regime de repartição simples e a estrutura pública da Previdência Social tenham prevalecido após as reformas, as instituições de previdência complementar privada ganharam importância no cenário financeiro nacional. Durante a primeira metade da década de 1990, o crescimento das EFPCs foi impulsionado pelo

⁵⁵ Nesta subseção, a ênfase é dada às EFPCs, pois as entidades abertas de previdência complementar (EAPC) estão organizadas na forma de sociedade anônima e seguradoras que integram o Sistema Nacional de Seguros Privados, cujo órgão executivo e fiscalizador é a SUSEP (Superintendência de Seguros Privados), órgão subjugado ao Ministério da Fazenda. As EAPCs são destinadas a uma clientela cujo interesse é uma conta individual, sem quaisquer outras exigências que não a adesão ao plano de benefícios por meio de aporte regular de contribuições requeridas. Assim, esse sistema é tratado como um seguro privado ou um ativo financeiro qualquer (LEITE, 2009; PINHEIRO, 2007).

processo de privatização das empresas públicas federais. Na segunda metade dos anos 1990, ocorreu a migração da demanda dos planos de benefício definido para os de contribuição definida, de acordo com as condições legais.

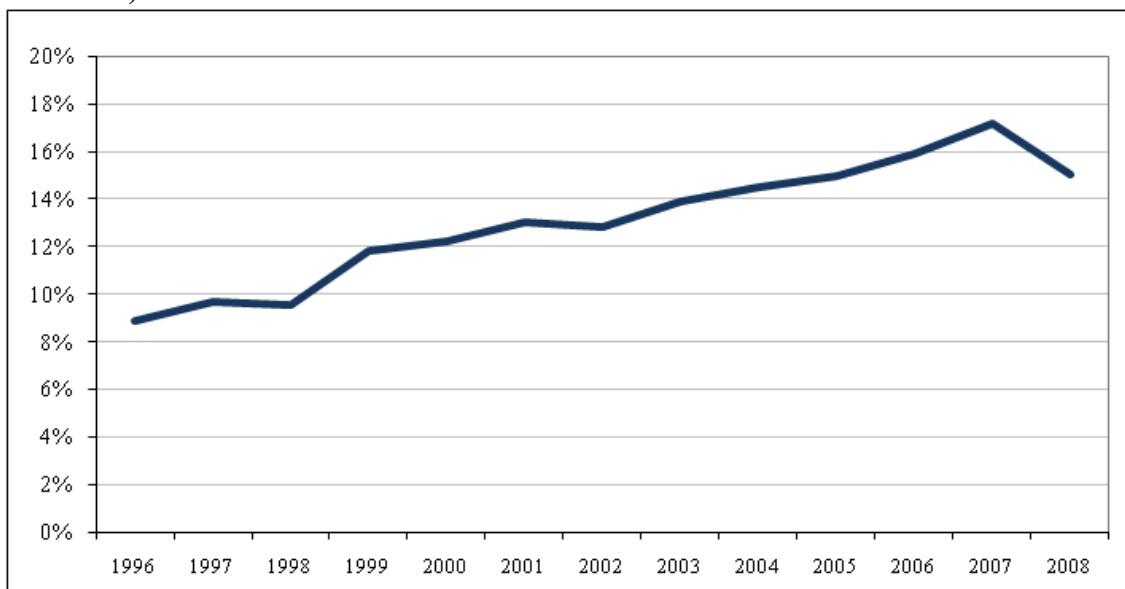
Esse processo foi acompanhado pelo aparato regulatório definido pela EC 20, de 1998, e pelas Leis Complementares nº 108 e 109, de 29 de maio de 2001. O que não só visou adequar atuarialmente os planos de previdência das entidades fechadas de previdência privada ligadas às empresas federais, estatais e municipais, como também se concentraram na regulamentação dos planos de benefício cujas regras estão em vigor até hoje. Para Leite (2009), apesar do intuito inicial de prover benefícios de natureza previdenciária, freqüentemente prevalece, no aparato regulatório, o caráter financeiro de sua atividade de alocação de carteira, ou seja, os investimentos das reservas técnicas garantidoras dos planos de benefício previdenciário são realizados no mercado financeiro.

Os investidores institucionais, particularmente os fundos de pensão, ganharam destaque não só nas economias desenvolvidas, como também nos países periféricos. No caso brasileiro, a evolução do ativo total (público e privado) desses agentes foi um crescimento vertiginoso ao longo da década de 1990, atingindo R\$ 377,5 bilhões, em 2006, ou um crescimento de 405% entre 1996 e 2003. Conforme o gráfico 2, a evolução dos ativos das EFPC em proporção do PIB chegou a 17,2% em 2007 ante 8,9% em 1996, o que representa um crescimento de 8,3 pontos percentuais. Parte desse crescimento do patrimônio deriva do desenvolvimento do mercado financeiro brasileiro e das aplicações dos fundos de pensão.

A partir da metade dos anos 1990, as aplicações dos fundos de pensão se concentraram em títulos de renda fixa, auxiliando, assim, o financiamento do setor público por meio da demanda por títulos públicos. Ao mesmo tempo, houve uma redução nas aplicações em renda variável. Entre 1994 e 2006, as aplicações em renda fixa das EFPCs passaram de algo próximo de 30% para 72%. Já o percentual de renda variável na composição da carteira de investimentos das EFPCs passou, no mesmo período, de aproximadamente 38% para 20%. Isso indica o direcionamento dado pelas resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) ao estabelecer limites e regras para aplicações que priorizaram as aplicações em renda fixa. Além disso, esse fenômeno revela uma incapacidade do governo em reduzir o volume da dívida pública e o patamar

dos juros elevados, revelando a lógica financeira das aplicações dos fundos de pensão (LEITE, 2009).

Gráfico 2 - Evolução dos ativos EFPC como proporção do PIB (valores nominais)



Fonte: SPC/MPS, 2008. Elaboração própria.

Apesar desse rápido crescimento da participação dos fundos de pensão na renda da economia brasileira, o país não é um dos destaques na economia mundial. Países considerados desenvolvidos como Estados Unidos, Japão e Reino Unido centralizaram, em 2001, 81,7% do total dos recursos previdenciários entre os países selecionados. A proporção do patrimônio dos fundos (EFPC) em relação ao PIB, em 2001, chega a 113% como na Holanda, 71% nos EUA e 65% no Reino Unido; enquanto que, no Brasil, para o mesmo ano, essa relação fica em torno de 13% do PIB. A tabela a seguir mostra um quadro comparativo de diversos países do mundo:

Tabela 3 – Patrimônio dos fundos de pensão e sua participação no PIB, em países selecionados (2001)

País	US\$ bilhões	% PIB	% Total
EUA	7.243	71	58,6
Japão	1.926	46	15,6
Reino Unido	930	65	7,5
Canadá	438	63	3,5
Holanda	431	113	3,5
Austrália	242	68	2,0
Suécia	224	107	1,8
Suíça	198	80	1,6
Dinamarca	135	84	1,1
Alemanha	126	7	1,0
Noruega	113	70	0,9
Hong Kong	80	49	0,6
Brasil	64	13	0,5
França	49	4	0,4
Chile	35	53	0,3
Irlanda	35	34	0,3
Itália	27	3	0,2
Finlândia	23	20	0,2
Argentina	20	7	0,2
México	17	3	0,1
Mundo	12.356	37	100

Fonte: América Latina: FIAP; Europa e Estados Unidos: Pension & Investment; Canadá e demais: Merryll Lynch informação de 2000; PIB: BID. *Apud* LEITE (2009)

Segundo Leite (2009), apesar do crescimento do volume de ativos das EFPCs em relação ao PIB no Brasil, o número de participantes e beneficiários não evoluiu na mesma proporção; pelo contrário, o volume de participantes praticamente se manteve estável em torno de 6,7 milhões participantes. Isso é explicado, em parte, porque os maiores fundos de pensão estão vinculados a empresas estatais no país. O mercado é bastante concentrado nos quatro maiores fundos (Previ – funcionários do Banco do Brasil, Petros – funcionários da Petrobrás, Funcef – funcionários da Caixa Econômica Federal e Fundação Cesp – funcionários das companhias paulistas de energia elétrica)

que detinha quase 47% do total de ativos administrados pelas EFPCs, em 2006⁵⁶. O processo de privatização e as políticas restritivas, recomendadas pelo acordo com o FMI em 1998, resultaram em uma contratação baixa de novos funcionários. Ademais, segundo o autor, outro fator que contribui para o crescimento com restrição dos fundos de pensão no Brasil é a renda reduzida dos trabalhadores.

Apesar disso, há um intenso movimento dos sindicatos em criar novos fundos de pensão para as categorias. Esse movimento faz parte de um amplo processo de privatização das empresas públicas e, em (OLIVEIRA, 2003, p. 147), destaca-se que

Sindicatos de trabalhadores do setor privado também já estão organizando seus próprios fundos de previdência complementar, na esteira daqueles das estatais. Ironicamente, foi assim que a Força Sindical conquistou o sindicato da então Siderúrgica Nacional, que era ligado à CUT, formando um “clube de investimento” para financiar a privatização da empresa; ninguém perguntou depois o que aconteceu com as ações dos trabalhadores, que ou viraram pó ou foram açambarcadas pelo grupo Vicunha, que controla a Siderúrgica.

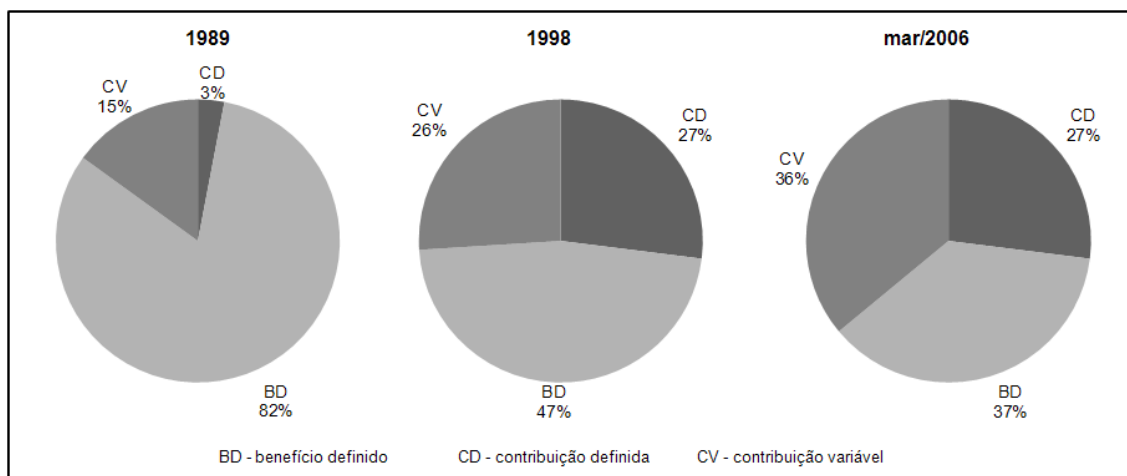
Pode-se apontar uma tendência na transformação das responsabilidades do trabalhador, pois esses passam a preocupar-se com a rentabilidade desses fundos, uma vez que a legislação permitiu que planos de contribuição definida e variável⁵⁷ fossem vendidos no lugar dos planos de benefício definido. Assim, o mesmo trabalhador que “atua” como administrador de entidade financeira privada também participa no financiamento da reestruturação produtiva por meio das privatizações e o desemprego. Além disso, nos planos de contribuição definida e variável, os riscos de gestão dos fundos de pensão são tomados pelos pensionistas. Esse regime é vastamente considerado como a solução para os problemas da previdência, porém o que se constata é que os trabalhadores ficam cada vez mais à deriva de mecanismos financeiros e as empresas patrocinadoras dos fundos de pensão mais avessas à absorção desses riscos.

O gráfico 3 mostra a evolução da distribuição dos planos de benefícios dos fundos de pensão de 1989 a 2006:

⁵⁶ Em 2008, essas quatro maiores EFPCs detinham 48,4% do total de ativos administrados pelas EFPCs com um patrimônio de R\$ 214.517 milhões (MPS, 2009).

⁵⁷ O plano de contribuição variável, apesar de ser caracterizado como um plano intermediário entre o plano de benefício definido e o de contribuição definida, tem sua característica semelhante ao segundo plano, pois o benefício está atrelado à rentabilidade do fundo financeiro.

Gráfico 3 – Distribuição percentual dos tipos de planos de benefícios no Brasil, em 1989, 1998 e mar/2006



Fonte: SPC/MPS *apud* PINHEIRO (2007).

No caso brasileiro, a evolução de tais fundos foi caracterizada por condições objetivas como um marco regulatório propício para atender a valorização do capital. Atualmente, é permitida a tais entidades a aplicação em derivativos. A expansão dos fundos de pensão no mercado financeiro brasileiro ainda é uma questão em aberto, pois a EC 41 de 2003 estabeleceu a possibilidade de criação de um regime de previdência complementar para os servidores públicos, porém até o momento não foi regularizado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho teve como objetivo investigar o processo de reforma da Previdência Social no Brasil após a década de 1990. As características atuais do sistema previdenciário foram construídas na Constituição de 1988 e, tão logo ocorreu a sua promulgação, iniciaram-se as discussões sobre a sua reforma. É importante acrescentar que um dos objetivos da Carta, em relação à esfera social, era o resgate da dívida social, principalmente daquela do período ditatorial. Imensos avanços foram realizados no sentido de ampliar a cobertura da proteção social, dentre eles: a universalização dos direitos, mesmo com limitações, e a introdução de benefícios mínimos, os quais foram conquistados com muita luta da população. A instituição da Seguridade Social, que inclui a Previdência Social, a Saúde, a Assistência Social e o Seguro desemprego, tinha como pressuposto o desenvolvimento econômico com melhor distribuição de renda e maior justiça social.

As propostas de reforma previdenciária do início dos anos noventa levantaram desde problemas de gestão até questões de acesso aos benefícios. O apelo reformista baseava-se em um suposto déficit das contas da Previdência e um gasto social excessivo do Estado. Porém, conforme visto, não se pode olhar isoladamente a Previdência, pois ela integra um conjunto chamado Seguridade Social. Além disso, para garantir os preceitos inscritos na Constituição, os constituintes estabeleceram a diversidade de fontes de receitas na base de financiamento do sistema de Seguridade Social.

O argumento de “déficit” foi usado recorrentemente durante a apresentação das propostas de reforma. Essa retórica estava inserida em um contexto mais geral de preceitos neoliberais que ganharam espaço no Brasil, principalmente a partir do governo Collor. Para o ideário neoliberal, deveria haver a mínima intervenção do Estado na economia, pois o mercado por si só teria condições de regular a economia e gerar o dinamismo do sistema capitalista. Foi assim que o Banco Mundial propôs um sistema previdenciário que tinha como uma de suas bases apoiada na previdência complementar sob regime de capitalização.

Dentre as propostas analisadas, a avaliação do Instituto Liberal preconizava a privatização da Previdência. Essa recomendação estava sustentada na individualização da aposentadoria e na crença da superioridade do mercado e da organização privada do sistema previdenciário. Assim, seguindo os moldes dos preceitos neoliberais, o Estado

seria responsável apenas pelas garantias mínimas de proteção social e pelo custo de transição do modelo de repartição simples para o de capitalização. Porém, dado o contexto neoliberal das políticas econômicas e sociais do período e o volume de recursos previdenciários, o intuito dessa proposta era viabilizar a expansão dos fundos de pensão e o acúmulo financeiro, ao invés de propiciar proteção previdenciária a um conjunto maior da população.

A proposta de reforma da Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário abordou em detalhes um conjunto de medidas que tinha a pretensão de resolver a “crise” da Previdência Social. Esse levantamento serviu de referência para a discussão da revisão constitucional, pois agregou diversos representantes da sociedade. Muito daquilo que foi proposto realizou-se nas reformas previdenciárias de FHC e Lula. As suas diferentes propostas tinham caráter administrativo, gerencial e estrutural como acesso ao benefício, criação de novas fontes de financiamento, entre outras.

Entre as medidas que foram implementadas e melhoraram a estrutura administrativa, destacam-se: a criação, em 1998, da ouvidoria geral da Previdência Social (apesar da proposta da Comissão ter dito em ouvidoria da Seguridade Social) e a modernização da base cadastral.

Essa base, criada pela Dataprev e com supervisão do INSS, foi inicialmente denominada por Cadastro Nacional do Trabalhador (CNT) e passou a ser chamada por Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). O conjunto de dados da base cadastral é composto por informações cadastrais dos trabalhadores do mercado formal de trabalho, dos contribuintes individuais, dos empregadores, do vínculo empregatício e das remunerações, permitindo uma melhor gestão das atividades previdenciárias. E uma diversidade de fonte de informações alimenta o banco de dados, tais como: a do PIS (Programa de Integração Social), a do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço), a do PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), a do CI (Cadastro de Contribuintes Individuais), a da Base de Recolhimentos do Contribuinte Individual, da Base de Arrecadação Previdenciária, a do CEI (Cadastro Específico do INSS), a da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), a do CGC (Cadastro Geral de Contribuintes) e a do CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados). Em 2008, uma atualização permitiu que os usuários acessassem o sistema de dados com maior facilidade via Internet, facilitando as concessões de benefício.

Um dos pontos destacados pela Comissão foi a implantação equivocada do conceito de Seguridade Social, o que teria acarretado o desequilíbrio do sistema. Para superar a crise da Previdência e também envolver maior participação da sociedade nas decisões, essa Comissão recomendou a gestão descentralizada da administração através da participação dos trabalhadores, dos empregadores e dos aposentados, conforme a Constituição havia instituído. Porém, esse modelo de gestão em conjunto com a sociedade não foi atendido, pois a extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social e a substituição pelo CNPS (somente Previdência Social) permitiram um gradual processo de desmonte e fragmentação da Seguridade Social.

Ainda sobre a fragmentação desse conceito, destaca-se o ataque às bases de financiamento da Seguridade Social. Na proposta da Comissão, a sugestão era separar os recursos da contribuição sobre salários para pensões e aposentadorias. Para a Saúde e Assistência, a Comissão propôs as extinções do FINSOCIAL e da Contribuição sobre o Lucro, e a substituição deles pela criação da Contribuição sobre Transações Financeiras. A reforma de FHC concretizou essas propostas, além de impedir as contribuições sociais, calculadas sobre os salários, para o pagamento de despesas distintas de benefícios do RGPS. Outro mecanismo que ratificou esse processo de fragmentação foi a constituição do Fundo de Regime Geral da Previdência Social pela Lei de Responsabilidade Fiscal que, em 2000, permitiu uma leitura isolada das contas da previdência, vinculando as receitas (contribuições sobre a folha de pagamentos) às despesas com benefícios da Previdência Social.

Além disso, sobre a questão do financiamento, a criação da DRU consubstanciou a desestruturação das bases financeiras do sistema de Seguridade. Ela permitiu a desvinculação de 20% da receita de todos os impostos e contribuições federais previstos em Constituição para financiar as políticas sociais. Esses recursos, conforme analisado anteriormente, foram utilizados indevidamente e o superávit da Seguridade no orçamento da União financiou, em parte, o superávit primário do governo. Ademais, o discurso de “déficit” é infundado, pois, conforme o art. 195 da Constituição, ficou disposta a diversidade da base de financiamento para garantir a ampliação da proteção social.

A segmentação do conceito de Seguridade Social também pode ser analisada pela perspectiva da institucionalização dos órgãos. Em 1990, foi criado o Instituto

Nacional de Seguro Social (INSS), órgão cujo nome não representa a Seguridade e sim um Seguro. Além disso, as mudanças das responsabilidades do Ministério da Previdência e sua relação com a Assistência Social podem exemplificar esse processo. Após o desaparecimento do Ministério da Previdência, entre 1990 e 1992, ele retorna como Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) em 1995. Em 1999, a Assistência Social ganhou maior autonomia com a criação da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), órgão vinculado ao MPAS. Foi em 2002, durante o governo Lula, que a separação das duas áreas foi efetivada com a criação do Ministério da Previdência Social (MPS) e do Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS) (WERNECK VIANNA, 2002).

Com relação ao acesso ao benefício previdenciário, as propostas indicaram a redefinição das aposentadorias especiais e a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela regra de idade mínima do segurado. Nas reformas, houve um resgate dessas recomendações e a EC 20 extinguiu, entre outras medidas, a aposentadoria por tempo de serviço (integral e proporcional), a especial dos professores de ensino superior, além do estabelecimento de teto de benefício (R\$ 1.200,00) das aposentadorias do RGPS. Na reforma previdenciária promovida pelo governo Lula (ECs 41 e 47), aqueles pontos que não passaram na reforma anterior foram recuperados. E, assim, as principais medidas foram: cobrança de contribuição dos aposentados, tanto servidores como segurados do RGPS; extinção da aposentadoria integral; estabelecimento de uma nova base de cálculo dos proventos e pensões dos funcionários públicos; estabelecimento do mesmo teto de benefício para o RGPS e RPPS.

Entre as alterações da reforma de FHC, a medida mais radical contemplada foi a alteração das regras de concessão e do cálculo dos benefícios com a introdução do fator previdenciário. Essa medida teve como resultado o adiamento do pedido de aposentadoria dos trabalhadores, que permanecem contribuindo na tentativa de elevar a sua aposentadoria.

Ademais, medidas legais foram introduzidas de forma a desvincular parte da receita da Seguridade. Isso é demonstrativo do grande interesse que o governo tinha (e ainda tem) em usar os recursos sociais para o atendimento do superávit primário exigido pelos órgãos multilaterais. Nesse período, as políticas econômicas de juros elevados e austeridade fiscal contribuíram para um baixo crescimento econômico, e, portanto, para

a manutenção de taxas de desemprego elevadas, o que não favoreceu a arrecadação previdenciária.

No que tange a previdência complementar, a reforma do governo FHC explicitamente incentivou a previdência complementar privada dos trabalhadores do setor formal privado via fundos de pensão. Já no governo Lula, foi estabelecida a possibilidade dos servidores públicos complementarem suas aposentadorias através da previdência complementar privada, porém essa medida não foi aprovada no Senado. Esta é ainda uma questão em aberto, que provavelmente será debatida no governo de Dilma Roussef. Claramente, durante as reformas, houve um estímulo à expansão da previdência complementar via fundo privado, mas observou-se que o crescimento dos fundos de pensão foi limitado no Brasil, no período analisado, devido às condições sócio-econômicas.

As considerações sobre a importância que os fundos de pensão ganharam a partir da década de oitenta tinham como objetivo apontar que eles integram o processo de mundialização do capital. Nessa fase do capitalismo, houve (e ainda há) uma ampla mobilidade de capitais e a interligação entre os mercados financeiros mundiais. É nesse contexto que os fundos de pensão adquiriram importância tanto no cenário econômico internacional como no nacional. O problema acarretado por essa forma de previdência privada é o fato dos planos de pensão não garantirem a aposentadoria, pois o valor do benefício oscila com o resultado do movimento econômico-financeiro.

Apesar dessas reformas, a Constituição de 1988 não foi totalmente desmantelada, pois a Previdência Social mantém ainda sua base no regime de repartição simples e contribui para melhorar a distribuição de renda. Contudo, do conceito de Seguridade Social resta pouco. O que as reformas previdenciárias desse período mostraram é que houve um claro interesse dos governos em utilizar o superávit da Seguridade para gerar o superávit primário exigido pelos órgãos multilaterais, como forma de sinalização de estabilidade macroeconômica. Dessa forma, a Previdência Social brasileira está subjugada a interesses econômico-atuariais em detrimento da construção de uma sociedade com maior equidade social e melhor distribuição de renda. Infelizmente, enquanto a lógica econômico-financeira prevalecer, o processo de mudança na previdência estará em aberto com a possibilidade de novas reformas para a privatização da Previdência Social.

BIBLIOGRAFIA

ANDERSON, Perry. *Balço do Neoliberalismo*. In: SADER, E.; GENTILLI, P. (Org.). Pós-Neoliberalismo - As políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - ANFIP. *Análise da Seguridade Social em 2005*. Brasília: ANFIP, 2006.

_____. *Análise da Seguridade Social em 2004*. Brasília: ANFIP, 2005.

_____. *Análise da Seguridade Social em 2003*. Brasília: ANFIP, 2004.

_____. *Seguridade e desenvolvimento: um projeto para o Brasil*. Brasília: ANFIP, 2003.

BANCO MUNDIAL. *Averting the old age crisis*. New York: Oxford University Press, 1994.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO. Privatização no Brasil: 1990-1994. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Área de desestatização e reestruturação – AD. Julho, 2002.

BATICH, Mariana. *A previdência social sob a mira dos fundos de pensão*. In: MARQUES, R.M.; FERREIRA, M.R.J. (orgs.). *O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BATISTA JR, Paulo Nogueira. Vulnerabilidade externa da economia brasileira. *Estudos Avançados* 16 (45) 2002.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami Beltrão; MARQUES, Rosa Maria. *Avaliação do impacto de propostas alternativas nas despesas da previdência social*. São Paulo: IESP/FUNDAP; 1994. 50p. Textos para discussão, Instituto de Economia do Setor Público, 18.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social 20 anos depois: caminhos do desmonte*. In: VAZ, F. T.; MUSSE, J.S. e SANTOS, R.F. (coords.). 20 anos de Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008. P. 103-108

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 47*, de 05 de julho de 2005. Brasília, DF, Senado, 2005.

_____. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 41*, de 19 de dezembro de 2003. Brasília, DF, Senado, 2003.

_____. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 20*, de 15 de dezembro de 1998. Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado,

1988. Disponível em < <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/22/Consti.htm>>. Acesso em 03/08/2010.

_____. *Lei complementar nº 70*, de 30 de dezembro de 1991. Brasília, DF: Senado, 1991.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Comissão Especial para Estudos do Sistema Previdenciário*. 1992. Relatório final. Brasília.

CAPELAS, Estela; HUERTA NETO, Miguel e MARQUES, Rosa Maria. *Relações de trabalho e flexibilização*. In: MARQUES, R.M.; FERREIRA, M.R.J. (orgs.). *O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula*. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. *Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula*. Anais, VI Coloquio de La SEPLA, Montevideo, setembro de 2010.

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora UNESP, IE-UNICAMP, 2002.

CASTRO, Paulo Rabello; BRITO, Paulo Carlos de. *Resgate de dívida social já* [s.l.] PEC – Programa de Estabilização com Crescimento. 1991.

CHESNAIS, François. *O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos*. In: A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências. São Paulo: Boitempo, 2005.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. Programa de governo. São Paulo: Comitê Lula Presidente, 2002.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo: Dieese, 2001.

DRAIBE, Sônia. *As políticas sociais e o neoliberalismo*. Revista USP. Dossiê liberalismo/neoliberalismo, n. 17, março, abril, maio, 1993.

FAGNANI, Eduardo. *Os profetas do caos e o debate recente sobre a seguridade social no Brasil*. In: _____ (org.) *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho, n.4: Previdência social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda*. São Paulo: LTr, 2008a.

_____. *Direitos sociais no fio da navalha*. In: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S. e SANTOS, R.F. (coords.). *20 anos de Constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social*. Brasília: ANFIP, 2008b.

_____. *Seguridade Social no Brasil (1988/2006): longo calvário e novos desafios*. In: _____ (org.) *Carta Social e do Trabalho, n.7: Previdência social: como incluir os excluídos*. Campinas: Cesis-IE-Unicamp, 2007. Publicação eletrônica (www.eco.unicamp.br).

FILGUEIRAS, Luiz Antônio Mattos. *O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico*. In: *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Agosto 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>. Acesso em: outubro de 2009.

_____. *História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições*. São Paulo: Boitempo, 2000.

_____; Gonçalves, Reinaldo. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise do sistema de seguridade social no Brasil: análise financeira do período recente*. In: SICSÚ, J. (org.).

Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?). São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. *A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990-2005*. Tese de Doutorado em Economia. Rio de Janeiro, RJ: IE/ UFRJ, setembro de 2006.

GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia Duarte. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

INSTITUTO LIBERAL. *Previdência Social no Brasil: uma proposta de reforma* [s.l.]. 1991.

INWOOD, Michael. *Dicionário Hegel*. Tradução Álvaro Cabral; revisão técnica, Karla Chediak. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Boletim de Políticas Sociais, nº13, edição especial 2007. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: junho de 2010.

_____. Distribuição funcional da renda no Brasil: situação recente. Comunicado da presidência. N. 14. 12 de novembro de 2008. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/08_11_11_DistribuicaoFuncional.pdf>. Acesso em 09/12/2010.

IPEADATA. *Dados macroeconômicos*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?529546484>>. Acesso em: dezembro de 2010.

KON, Anita; LEITE, Marcel Guedes; MARQUES, Rosa Maria e UGINO, Camila Kimie. Relatório de pesquisa BNDES/Anpec. *Mercado de trabalho e Previdência Social*. 2010. (mimeo)

LEITE, Marcel Guedes. *O processo de financeirização do segmento da previdência complementar privada*. In: MARQUES, R.M.; FERREIRA, M.R.J. (orgs.). *O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula*. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARQUES, Rosa Maria. *Uma previdência social para os brasileiros*. In: SICSÚ, J. (org.). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. *Notas sobre a reforma previdenciária brasileira no contexto do neoliberalismo e da América Latina*. Revista de Economia Política, vol. 20, nº 1 (77). São Paulo: janeiro-março, 2000.

_____. *A proteção social e o mundo do trabalho*. São Paulo: Biental, 1997.

_____. *Previdência social: a nova legislação e as propostas de reforma de governo*. São Paulo: IESP/FUNDAP; 1992. 29p. Textos para discussão, Instituto de Economia do Setor Público, 4.

MARQUES, Rosa Maria e MENDES, Áquilas. *Desvendando o social no governo Lula: a construção de uma nova base de apoio*. In: PAULA, J. A. de (org.). *Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula*. São Paulo: Autêntica, 2005.

_____. *O governo Lula e a contra-reforma previdenciária*. In: São Paulo em Perspectiva. Vol. 18, nº 3. São Paulo: julho/setembro de 2004.

MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana e MENDES, Áquilas. *Previdência Social Brasileira: um balanço da reforma*. In: São Paulo em Perspectiva. Vol. 17, nº1. São Paulo: janeiro/ março de 2003.

MARQUES, Rosa Maria et al. *A Previdência Social: da Constituição à reforma de Lula*. Revista Textos e Contextos. Vol. 8, nº 2. Porto Alegre: 2009.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Informe de Previdência Social*. Volume 11, número 11, novembro 1999.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Livro Branco da Previdência Social*. Brasília: MPAS/GM. Não paginado, 2002.

_____. *Informe estatístico*. Brasília: Secretaria de Previdência Complementar. Dezembro 2008.

NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. São Paulo: Cortez, 1993, 93 p.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista. O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003, 150p.

PAULANI, Leda. *Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo, 2008. (coleção Estado de sítio).

_____. *Modernidade e discurso econômico*. São Paulo: Boitempo, 2005.

PINHEIRO, Ricardo Pena. *A demografia dos fundos de pensão*. Brasília: Ministério da Previdência Social. Secretaria de Políticas de Previdência Social, 2007. (Coleção Previdência Social. Série estudos; v. 24).

PINHEIRO, Vinícius de Carvalho. *Reforma da Previdência: uma perspectiva comparada*. In: GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G. e URANI, A. (Org.) *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

ROCHA, Enid. *A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios*. In: VAZ, F. T.; MUSSE, J.S. e SANTOS, R.F. (coords.). *20 anos de Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008. 270p.

SÁ NETO, Floriano Martins de. *Compromisso com a Seguridade Social: o fortalecimento da Previdência Social Pública com gestão quadripartite, redistribuição de renda e justiça social*. Brasília: COPAB. Dezembro de 2007.

SAUVIAT, Catherine. *Os fundos de pensão e os fundos mútuos: principais atores da finança mundializada e do novo poder acionário*. In: CHESNAIS, F. (org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências*. São Paulo: Boitempo, 2005.

SILVA, Ademir Alves da. *A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado*. São Paulo em Perspectiva. Vol. 18, nº3. São Paulo: julho/setembro de 2004.

SOARES, Laura Tavares. *Retomando o debate da reforma da previdência social*. In: MORHY, Lauro et al. (orgs.). *Reforma da previdência em questão*. Brasília:

Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos Futuros/Gabinete do reitor: Editora Universidade de Brasília, 2003.

SOUZA e SILVA, Marluce Aparecida. *Nem déficit, nem superávit na seguridade social: contra-reforma com retenções, renúncias e suplementações orçamentárias*. Brasília: UNB, 2008 (Tese de doutoramento).

TAVARES, Maria da Conceição. *A economia política do Real*. In: MERCADANTE, A. (org.) *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas: Unicamp-IE, 1998.

TESOURO NACIONAL. *Glossário*. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_e.asp>. Acesso em 26/08/2010

THERBORN, Göran. *A crise e o futuro do capitalismo*. In: SADER, E.; GENTILLI, P. (Org.). *Pós-Neoliberalismo - As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 39-62.

_____. *A trama do neoliberalismo: Mercado, crise e exclusão social*. In: SADER, E.; GENTILLI, P. (Org.). *Pós-Neoliberalismo - As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 139-180.

TODESCHINI, Remígio. *Gestão da previdência pública e fundos de pensão: a participação da comunidade*. São Paulo: Ltr, 2000.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. *A previdência social (e não só ela) em questão: notas aditivas à reflexão de Rosa Marques, Àquilas Mendes e Camila Ugino*. Revista ARGUMENTUM, v.2, n.1, p.31-41. Vitória: jan-jun, 2010.

_____. *Seguridade Social: um conceito e uma prática da civilização (ainda) moderna*. In: VAZ, F. T.; MUSSE, J.S. e SANTOS, R.F. (coords.). *20 anos de Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008. 270p.

_____. *Que reforma? O sistema brasileiro de proteção social, entre a previdência e a seguridade*. Ser social, Brasília, n. 11, p. 75-104, jul./dez. 2002.

WILLIAMSON, John. *Latin America adjustment: how much has happened?* Institute for International Economics, Washington, DC, 1990.