

Sessões ordinárias

Área temática: 4. Estados e Nações face à nova configuração do capitalismo

4.2. Estado e políticas públicas

As reformas previdenciárias brasileiras: o cerco à proteção social

Camila Kimie Ugino e Rosa Maria Marques ¹

Resumo

Este artigo trata das reformas previdenciárias realizadas pelos governos FHC e Lula, com destaque para os argumentos utilizados, as mudanças efetivadas e para alguns dos resultados imediatos de sua implantação. Apesar dos ataques a direitos, as reformas não contemplaram o interesse maior das propostas neoliberais no campo previdenciário, isto é, a criação de um espaço para o desenvolvimento maciço do regime de capitalização. Contudo, do ponto de vista do conceito de Seguridade Social, as reformas praticamente esvaziaram seu conteúdo, o que constitui um grande retrocesso.

Palavras - chave: reformas previdenciárias; Seguridade Social; políticas sociais; governos FHC e Lula.

Abstract

This article deals with the pension reforms done by FHC and Lula, highlighting the arguments used, the changes taken and some of the immediate results after implementation. Despite the attacks on rights, the reforms did not cover the largest interest of neoliberal pension reform, that is, creating a space for massive development of capitalization regime. However, under the concept of Social Security, the reforms virtually emptied its contents, which constitute a serious setback.

Key-words: pension reforms; social security; social politics; governments of FHC and Lula.

Introdução

A Constituição de 1988 representou um marco na história democrática brasileira. Em termos de proteção social, de caráter público e universal, ela expressou a demanda acumulada em vários anos de luta contra a ditadura militar, ampliando o leque de direitos. Entre os preceitos introduzidos, o conceito de Seguridade Social (SS)² significou um grande avanço, pois considera a totalidade dos direitos relativos à Saúde,

¹ Professora da Universidade Paulista (Unip), mestre pelo Programa pós-graduado em Economia Política da PUCSP e integrante do Grupo de Pesquisa Políticas para o Desenvolvimento Humano (PDH) da PUCSP. camila.ugino@gmail.com. Professora titular do Departamento de Economia e do Programa pós-graduado em Economia Política da PUCSP. Líder do Grupo de Pesquisa PDH.

² Conforme capítulo II – ‘Da Seguridade Social’ - do título VIII – ‘Da ordem social’. O conceito de totalidade da Seguridade Social pode ser analisado como “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).

à Previdência e à Assistência. Alguns aspectos básicos contemplados por esse preceito são: a universalidade da cobertura e do atendimento; a uniformidade dos benefícios e serviços concedidos 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.

Ao mesmo tempo em que isso ocorria, nos países onde o *Welfare State* (WS) havia se desenvolvido, as proposições neoliberais conquistavam cada vez maior apoio junto a governos de todos os matizes ideológicos. Isso resultou em cortes nos gastos sociais públicos, na desativação de programas e na busca por reduzir o papel do Estado no campo social e, por consequência da universalidade da cobertura (DRAIBE, 1993).

Da Constituição de 1988 para os dias de hoje, vinte e três anos se passaram. No principal ramo da SS, isto é, no Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o que mudou? Pode-se dizer que o pensamento neoliberal foi vitorioso na sua busca incessante de privatização do risco velhice? Para podermos responder a essa pergunta, é necessário analisar quais foram as mudanças promovidas pelas reformas realizadas pelos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula). Antes, porém, é importante se explicitar qual é o fundamento do principal argumento a favor da reforma, isto é, a existência de um déficit crescente.

1. A necessidade de reforma e o pretenso déficit previdenciário

O suposto déficit da previdência tem sido usado como argumento para a necessidade da reforma previdenciária desde a 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. No *Livro branco da Previdência Social* (Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), 2002), é destacado que o RGPS havia passado por profundas transformações estruturais na relação entre contribuinte e beneficiário, o que estava levando a sua insolvência. Esse fenômeno teria sido provocado devido às novas regras de acesso aos benefícios previdenciários introduzidas pela Constituição (especialmente em relação aos rurais), mas também devido às mudanças demográficas devido à queda da taxa de fertilidade e ao aumento da expectativa de vida. Dessa forma, era urgente discutir a reforma previdenciária.

Pesquisadores não vinculados ao governo, no entanto, enfocaram de maneira

diferente as mudanças ocorridas na relação entre contribuinte e beneficiário³:

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).

Assim, a queda na relação expressava antes de tudo o grau de maturidade do sistema, o que era agravado pela redução relativa do mercado formal de trabalho, na época, fruto da reestruturação produtiva e do fraco desempenho da economia brasileira.

No documento *Política Econômica e Reformas Estruturais* do Ministério da Fazenda, fica clara a subordinação das políticas sociais aos interesses 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).

Segundo o governo federal, o déficit da Previdência foi de R\$ 7,2 bilhões, em 1998⁴, de R\$ 14,9 bilhões, em 2002⁵ e de R\$ 37,6 bilhões, em 2005⁶. Para chegar a esses resultados foram somados parcialmente: a) as receitas provenientes das contribuições ao INSS sobre a folha de pagamentos e outros rendimentos do trabalho:

³ Dados do Ministério da Previdência Social apontaram que, na década de 1950, a relação contribuinte/segurado era de oito para um. Na década de 1970, essa relação foi 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 (Marques, Batich e Mendes, 2003).

⁴ Informe de Previdência Social de fevereiro de 1999.

⁵ Conforme o Informe de Previdência Social de dezembro de 2002, o déficit aumentou 25,9% em um ano.

⁶ Para detalhes, ver Informe de Previdência Social de janeiro de 2006.

arrecadação bancária e SIMPLES⁷ (Sistema Integrado de Pagamentos de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte) e b) 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. Dessa soma, foram deduzidas as transferências a terceiros do chamado 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.

Do ponto de vista contábil, se analisada o RGPS isoladamente, tal resultado estaria correto. Contudo, se temos como parâmetro o disposto pela Constituição de 1988, este cálculo não só está errado como se opõe ao conceito de proteção social estabelecido pelos constituintes, onde são indissociáveis os cuidados com a velhice, a doença, o desemprego e ao desamparo decorrente de situações da pobreza e da incapacidade física e mental. Isso significa que, se considerada a Constituição de 1988, a Previdência não pode ser analisada isoladamente, pois é parte integrante do sistema de proteção social da SS⁸. No cálculo geralmente feito para apurar o déficit da Previdência são desconsideradas o aporte da COFINS (Contribuição para o Financiamento da SS), da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira) e da CSLL (Contribuição sobre o Lucro Líquido), sem mencionar a receita do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), de uso exclusivo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Do lado da despesa, são, conseqüentemente, desconsiderados os gastos realizados pelo SUS e pela Assistência Social.

Mas como já apontado, essa maneira de calcular o resultado da Previdência está em desacordo com a Constituição de 1988. Nela, a SS, e não a Previdência ou o SUS e/ou a Assistência, seria financiada por uma base diversa. Entre as principais receitas estavam: i) as contribuições de empregados e empregadores sobre os salários (alíquota

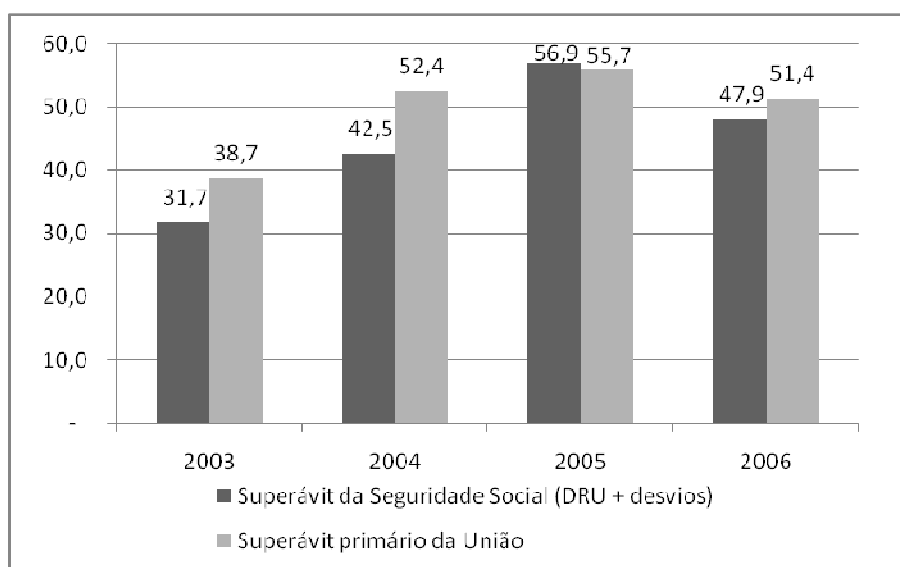
⁷ O SIMPLES foi criado pela Lei nº 9.317 de 06/12/1996 e tinha como objetivo a redução da burocracia e da carga tributária federal nas empresas (WERNECK VIANNA, 2002). O SIMPLES consiste no pagamento unificado do IRPJ, PIS/PASEP, COFINS, CSLL, INSS do empregador e IPI, podendo incluir o ICMS e/ou o ISS.

⁸ Sem falar que em momentos anteriores parte da receita das contribuições sobre os salários foram utilizadas para custear despesas do SUS e, mais remotamente, para financiar grandes obras realizadas pela ditadura militar.

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).

Ademais, em 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE)⁹ que, apesar da elevação da alíquota de 5% sobre as contribuições (também dos impostos), permitiu a desvinculação de 20% da receita das contribuições federais anteriormente definidas como da SS. Assim o Ministério da Fazenda passou a ter controle sobre esses 20%, cabendo a ele decidir onde os aplicar. Tendo em vista as prioridades dos últimos governos, pode-se afirmar que esses recursos engrossaram o fluxo destinado ao pagamento dos juros da dívida (WERNECK VIANNA, 2002). A relação que Sá Neto (2007) estabeleceu entre o resultado da SS e o superávit primário (Gráfico 1) corrobora essa interpretação.

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



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

⁹ 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).

Gentil (2006) aponta que o desvio de recurso legalizado (com a DRU) poderia ser apurado mais facilmente caso fosse cumprido o artigo 165 da Constituição, 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 SS. O orçamento próprio da SS daria concretude orçamentária à proteção social introduzida pela Constituição. No lugar disso, é feito um orçamento único, que não permite a visualização das receitas da Seguridade. Diz a autora:

Se houvesse a elaboração, de forma isolada, do orçamento da SS, 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 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).

Além da desvinculação de parte da receita da SS, uma gradativa especialização das receitas começou a ser feita. É o que enfatiza Werneck Vianna (2002), ao lembrar que, em 1993, os repasses dos recursos do orçamento da SS para a área da saúde, previstos no artigo 55 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição, foram suspensos e que, em 1998, a Emenda Constitucional nº 20, que é analisada a seguir, 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 pelas autoridades econômicas. Em detrimento disso, houve desvio de recursos da área social, prejudicando os gastos na área de Saúde, Previdência e Assistência. 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).

Conforme visto, o argumento da necessidade de reforma previdenciária brasileira apóia-se principalmente no cálculo isolado das contas previdenciárias e serviu para justificar a geração do superávit primário. Para reforçar o argumento do déficit, governo e defensores da reforma passaram a tratar em conjunto o RGPS e regime próprio dos servidores, mais uma vez ferindo o disposto na Constituição de 1988. Essa definiu como parte integrante da SS apenas o RGPS, sendo o RPPS¹⁰ um caso especial, regulamentado por artigo e seção diferenciados. Vale lembrar que a inclusão apenas do RGPS está de acordo com a experiência dos demais países, onde a proteção à parte concedida aos funcionários públicos decorre de sua especificidade, enquanto servidores.

2. A reforma do governo 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 com que contava na época o governo, devido à estabilização da moeda decorrente do Plano Real, as propostas não foram aceitas no Congresso por infringirem a Constituição¹¹. Diante disso, o governo se valeu de medidas provisórias, ou seja, foram usados mecanismos que não modificaram a Constituição e que resultaram em medidas infraconstitucionais¹². E a reforma propriamente dita foi realizada posteriormente.

¹⁰ 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. Constitucionalmente 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.

¹¹ 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.

¹² 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

Apesar dessas medidas, a PEC 33 ficou em pauta até julho de 1996. Somente em 15 de novembro de 1998 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 20 (EC 20). Mas 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, introduzindo a idade do segurado como um dos critérios para o estabelecimento do valor do benefício.

2.1. Principais alterações no texto constitucional¹³

A partir da análise do texto da EC 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 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

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 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.

¹³ 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.

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 SUS e da Assistência.

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 salienta 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 sujeiras 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) destaca 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 dessa participação, 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 RPPS, as medidas impostas pela EC 20 podem ser vistas no Quadro 1, onde é destacada a situação antes e depois da reforma. As primeiras mudanças realizadas no RPPS apareceram na EC nº 20/1998¹⁴ sob o argumento da necessidade de redução das despesas do funcionalismo público. A partir da aprovação dessa emenda, os servidores passaram a ser contratados sob o regime CLT e segurados obrigatoriamente pelo INSS.

¹⁴ Apenas uma parcela do funcionalismo público, os chamados servidores estatutários (regidos pelo Regime Jurídico Único) e pertencentes a algumas carreiras específicas de Estado, foi tratada à 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).

Neste caso, o Estado contribuía tal como qualquer empregador do mercado formal de trabalho. O intuito, portanto, era diminuir os beneficiários do RPPS (IPEA, 2007).

Em 1999, mediante o decreto nº 3.048, o governo FHC colocou, lado a lado, o RPPS e o RGPS, sob o título “Dos regimes da Previdência Social”. A Lei 8.212, mesmo com as modificações que havia sofrido até então, tratava exclusivamente do RGPS. Sobre o significado desse novo tratamento, que cria um novo conceito de Previdência Social, diz Werneck Vianna:

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 teve consequências imediatas na 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. Além dessa alteração, a EC 20 extinguiu a aposentadoria especial para professores do nível superior e aeronauta.

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, juizes, 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.
Regra de transição		Servidores de cargos titulares efetivo no serviço público no momento da reformaaposentam-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		

Essa reforma foi aprovada sem que tivesse sido feito um debate com a sociedade e com os setores envolvidos. No Congresso, não houve resistência expressiva a sua aprovação, pois o governo nele tinha maioria (SOARES, 2003). Contudo, a desvinculação da relação entre benefício e valor do provento do servidor quando da ativa, bem como a contribuição a ser cobrada dos aposentados não foi aprovada, entre outros fatores, devido à mobilização dos servidores.

2.2. Introdução do Fator Previdenciário e suas implicações

Conforme apontado por Marques et al (2009), aprovadas essas alterações na Constituição, o governo iniciou o processo de elaboração e aprovação das leis que regulamentariam 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 Previdenciário¹⁵, que foi feito mediante a aprovação da Lei 9.876, em novembro de 1999. De acordo com Todeschini (2000), a introdução do fator foi uma exigência do FMI na revisão do acordo bilateral de 5 de junho de 1999. 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 MPAS (1999), o fator equipara o tempo de contribuição ao tempo de usufruto do benefício. A introdução da expectativa da sobrevida, 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. Na outra ponta, o fator penaliza as aposentadorias precoces através de um valor menor do benefício.

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

¹⁵ Segundo o Ministério da Previdência Social e Assistência Social (1999), o fator previdenciário previa que, sobre o valor do benefício, aplicasse um multiplicador: $f = [(Tc \times a)/Es] \times \{1 + [(Id \times Tc \times a)/100]\}$. Onde: f = fator previdenciário; Tc = tempo de contribuição de cada segurado; a = alíquota de contribuição do segurado = 0,31; Es = 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 e Id = idade do segurado na data da 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.

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 anos e passou para 52,2 anos; já para os homens, de 54,3 anos para 56,9 anos. 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 anos e 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 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. Destaca-se que uma parte deste impacto se deve à extinção da aposentadoria proporcional propiciada pela 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 no 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%. 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.

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 sobrevida da

população e a cada dez anos a revisa com base no Censo Demográfico.

O 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 sobrevida 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 um pouco maior. 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.

3. A reforma do governo Lula

Em nome de 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 que possibilitassem, no seu entender, atingir um patamar melhor de justiça social, de solidariedade na área social. Segundo esse programa, 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.

Mas para garantir a proteção social dos indivíduos, seria necessário um conjunto

de iniciativas que proporcionassem 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 ser um importante instrumento 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 RPPS¹⁶ e a introdução da previdência complementar, via fundos de pensão. Tal como foi argumentado em propostas anteriores, esse último aspecto resultaria no fortalecimento 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, o MPAS 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 devesse aliar-se à emergência dos fundos de previdência complementar.

3.1. 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 PEC¹⁷ 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. Essa proposta ficou em discussão durante todo o primeiro semestre de 2003. Esse período foi marcado por uma

¹⁶ Ao final, foi aprovada também para o RGPS.

¹⁷ Entre as propostas de 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.

intensa polêmica entre os servidores contrários à proposta e o governo, secundado pela mídia e por outros setores defensores da reforma.

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 seminário¹⁸, 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.

O elemento surpresa gerado na população com relação à proposta de reforma da previdência ocorreu porque a vitória de Lula nas eleições aparecia como 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 tinham como objetivo resgatar a discussão sobre o 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 agosto de 2003 e no Senado em dezembro do mesmo ano.

¹⁸ Seminário organizado pela Fundação Perseu Abramo nos dias 23 e 24 de maio de 2003 em São Paulo (MARQUES; MENDES, 2004).

As diversas manifestações contrárias à aprovação do projeto de reforma foram deixadas de lado e as principais medidas aprovadas foram: a) limitação do provento dos servidores da União, dos estados e dos municípios do valor não superior aos dos ministros do Supremo Tribunal Federal; b) introdução da contribuição dos inativos e pensionistas, além dos servidores ativos, de forma a assegurar um regime de previdência de caráter contributivo e solidário; c) estabelecimento de teto do benefício de R\$ 2.400,00 para os ingressantes no setor público e no setor privado; d) 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); e) o cálculo do benefício passa a ser feito pela média das contribuições para os servidores que não cumpriram ainda os requisitos da aposentadoria integral; f) fim da paridade entre ativos e inativos para os futuros inativos e pensionistas e indexação dos benefícios de aposentadoria e pensão à inflação; g) introdução de 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; h) 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 era 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 ao dos 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 tributária¹⁹. Nessa emenda foi prorrogada a DRU até 2007, de forma a cumprir as exigências dos organismos financeiros internacionais.

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 RGPS²⁰.

Quanto ao financiamento, a EC 47 (Art. 195, parágrafo 9º) instituiu alíquotas

¹⁹ Isso tanto é verdade que, em dezembro de 2008, o executivo federal encaminhou nova proposta de reforma tributária. Mas essa foi retirada por falta de apoio político. A análise desta emenda não é realizada neste artigo. Somente é considerado no ponto em que afeta a Previdência e a SS.

²⁰ Até o momento deste trabalho, a regulamentação deste sistema especial não foi realizada.

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 SS, além de beneficiar algumas empresas do ramo rural e as cooperativas que contam com pequeno porte de capital. Ademais, a 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 passado 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.

Considerações finais

Este artigo teve como objetivo investigar as mudanças proporcionadas pelas reformas da Previdência Social brasileiras. 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. O conceito de SS foi instituído para garantir uma proteção social ampliada, porém a fragmentação deste conjunto foi vista com os ataques às bases de financiamento e os argumentos de necessidade de reforma. 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, a diversidade da base de financiamento é parte constitutiva da SS.

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 implementada 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 sua aposentadoria. Ademais, medidas legais foram introduzidas para 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 geração 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 altas taxas de desemprego, o que não favoreceu a arrecadação previdenciária. Quanto à previdência complementar, a reforma previa a possibilidade dos servidores públicos complementarem suas aposentadorias através da previdência complementar privada. Essa medida, porém, não foi aprovada no Senado. Esta é ainda uma questão em aberto, que provavelmente será debatida no governo de Dilma Rousseff.

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. Nesse sentido, apesar das perdas ou redução de direitos que as reformas provocaram, pode-se dizer que o neoliberalismo não conseguiu implantar sua concepção de proteção previdenciária em solo brasileiro, o que não foi o caso de diversos países da América Latina. Contudo, do posto de vista mais geral, houve um grande recuo, pois do conceito de SS resta pouco.

Além disso, as reformas previdenciárias desse período mostraram que houve um claro interesse dos governos em utilizar o superávit da SS na formação do superávit primário exigido pelos órgãos multilaterais. Dessa forma, a SS e 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. Enquanto a lógica econômico-financeira prevalecer, a reforma previdenciária estará sempre em pauta, sem que isso resulte em maior cobertura e melhor nível dos benefícios.

Bibliografia

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

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

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.

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

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

FAGNANI, Eduardo. *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: Cesit-IE-Unicamp, 2007. Publicação eletrônica (www.eco.unicamp.br).

GENTIL, Denise Lobato. *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.

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.

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)

MARQUES, Rosa Maria e MENDES, Áquilas. *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.

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.

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.

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

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. *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.