

Os Novos Direitos Sociais na Nova República: uma análise da trajetória de desmonte do sistema de seguridade social nacional – foco na previdência social

Julianne Alvim Milward (ITR/ UFRRJ)

Resumo

O presente trabalho tem por propósito a reconstituição do processo de desconstrução da seguridade social no Brasil, procurando compreender o jogo, as regras, os atores e as instituições que o conformaram. Tendo por foco a questão da previdência social, sobretudo a questão das reformas (ou contra-reformas) que a visaram após a promulgação da Constituição de 1988. Isso se justifica pelo fato da Previdência Social se constituir no núcleo das políticas sobre o qual foram historicamente sendo construídas as possibilidades de um Estado de Bem-Estar no Brasil e, também, na constatação de que, dada a sua dimensão financeira, se encontra no centro de ataque do ideal neoliberal, desde que essa Carta foi aprovada. O exame tem por viés o institucionalismo econômico, em função do entendimento de que no âmbito da teoria econômica, e particularmente da teoria neoclássica, não se encontram ferramentas suficientes para examinar o tema. Conclui-se que os efeitos desse desmantelamento do sistema de proteção social nacional, em que o seu core – a previdência – foi duramente atingido, significaram a retroação à situação existente antes da promulgação da última Carta, trazendo com isso perdas para a sua sociedade, por meio da conformação de um novo padrão social, avesso ao prescrito pelos preceitos constitucionais. Tem-se com isso a subordinação do plano social ao econômico, vitória dada pela lógica neoliberal.

Palavras-Chave: seguridade social, reformas, institucionalismo econômico.

Abstract

This work presents the “deconstruction” of Brazil’s social security system, seeking to understand the game, the rules, the actors and the institutions that have conformed it. The focus is on social security, specially the issues of reforms or counter-reforms that followed the 1988 Brazilian Constitution. Social security is at the center of policies upon which the possibility of a welfare state in Brazil were historically built on; moreover, the awareness that given its finance dimension social security is at the heart of the neoliberal ideal since the constitution was introduced. This paper has based an institutions point of view, as the economic theory and, particularly within the neoclassic theory; there are no instruments to examine the theme. This study concluded that the deconstruction effect about national social protection system, in special its core – the social security – was hardly attacked. This means the retraction to the existing situation before the promulgation of the last Constitution. This will mean reduction of a sense of well-being within its society by means of

conformity to the new social standards, contrary to constitutional precepts. The result is the social plan subordination at the economic plan, the neoliberal logic it was successful.

Key-words: social security, reforms, economic institutionalism.

1. Introdução

A Previdência Social constituiu, no Brasil, desde os anos 30, o eixo da institucionalidade organizadora de políticas sociais de âmbito nacional. Pode-se afirmar que foi a partir do sistema previdenciário que as possibilidades de um Estado de Bem-Estar no país começaram timidamente a tomar forma. O longo processo de expansão e consolidação desse sistema de proteção nacional se acelerou nos anos 70, auge da ditadura militar instalada em 1964. Essa conjugação entre autoritarismo no campo da política e ‘generosidade’ o campo social trouxe distorções ao sistema, tanto do ponto de vista do funcionamento das instituições produtoras de políticas sociais, quanto no que concerne às relações entre os atores sociais e os agentes econômicos. O resultado, amplamente diagnosticado nos anos 80, quando a transição para a democracia ganha fôlego, foi um sistema amplo mas ineficiente e regressivo, em termos do seu financiamento e, sobretudo, inócuo em termos da garantia de direitos e da extensão da cidadania.

A promulgação da última Carta Constitucional em 1988, marco da abertura democrática, depois de 21 anos de autoritarismo militar, teve justamente, entre seus propósitos, o resgate da dívida social. O principal mecanismo então pensado para tal resgate foi a construção de um sistema de proteção universal e inclusivo, não mais fragmentado como outrora. A constitucionalização dos direitos sociais estendeu a cidadania a toda população brasileira e institucionalizou, na letra da Lei, o Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

O conceito de Seguridade Social, entendido como “[...] *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*” (Art.194, CF) e, portanto, muito semelhante àquele adotado pelos países desenvolvidos, expressou esse intuito de institucionalização de um Estado de bem-estar. Sua essência encontra-se na tentativa de superar a dualidade, presente no sistema previdenciário anterior, dada pela concomitância de duas lógicas distintas: a do seguro e da assistência. A inovação proposta pelas novas regras do país residia na associação dessas duas lógicas. A previdência, fundada na lógica do seguro, passou a ser parte integrante de uma estrutura de proteção maior, a seguridade, que desvinculada da lógica do seguro, se coloca ao alcance de todos os cidadãos brasileiros.

Essa busca por mudanças na trajetória nacional se expressou, na década de 80, mediante pressões de vários grupos da sociedade, tendo em vista a redução das desigualdades econômicas e

sociais existentes no país e a inclusão de grandes contingentes populacionais ao estatuto da cidadania. A Constituição de 1988 representou, assim, o estabelecimento de um novo contrato social, cujo desdobramento seria uma transformação institucional de grande envergadura com base em novas regras (Regras Maiores) de convivência. De fato, a Carta configurou um novo ponto de partida para o jogo nacional, com o que se esperavam mudanças comportamentais dos agentes com vistas à adequação ao novo ambiente. Contudo, as Regras Maiores se constituem em princípios constitucionais ‘genéricos’, indicativos de caminhos. Com a incorporação do conceito de Seguridade Social, tinha-se por intento o estímulo para a realização de alterações profundas na área da saúde, na previdência social e na própria concepção de assistência social. Isso seria dado por sua articulação e formação de uma rede de proteção ampliada, coerente e consistente, cristalizando um modelo inteiramente diferente do conjunto de ações fragmentadas, desarticuladas e pulverizadas existentes até então. Esse era, ou se explicitava como, o desígnio constitucional.

A efetivação da pavimentação do Estado de Bem-estar no Brasil, ou seja, a finalização da construção da estrutura legal da Seguridade Social, se daria por meio da legislação infra-constitucional a ser votada posteriormente à aprovação da Carta. Entretanto, o que ocorreu logo em seguida foi uma acentuada demora na tramitação desse processo. Já no início da década de 90, diferentes leis orgânicas, uma para cada setor, finalmente definiriam as condições concretas pelas quais os princípios constitucionais e diretrizes organizacionais iriam materializar-se. Ou seja, a legislação infra-constitucional que deslanchou o processo de institucionalização efetiva da seguridade subverteu a concepção consignada da Constituição.

A partir da década de 90, portanto, foram colocadas por terra as aspirações da década de 80 referentes a um amplo sistema de proteção social, em virtude de imposições da ordem global neoliberal, que revitalizou, com uma nova roupagem, a condição de dependência do país aos organismos internacionais. O grau de liberdade nacional para efetivar ações de peso no campo das políticas públicas reduziu-se sensivelmente, reproduzindo-se, com maior rigor, a subordinação do plano social ao econômico. É nesse contexto que o propósito desse estudo se coloca em examinar o processo de demolição da previdência social, *core* do sistema nacional de Seguridade Social. A investigação foi dada a partir viés institucionalista, em função do entendimento de que no âmbito da teoria econômica, e particularmente da teoria neoclássica, não se encontram ferramentas suficientes para examinar o tema, quanto a compreensão do jogo, as regras, os atores e as instituições que conformaram esse Sistema.

A pesquisa realizada caracteriza-se pelo seu caráter exploratório e analítico-descritivo. Quanto aos processos utilizados para a sua investigação, a pesquisa é bibliográfica e constituiu-se em um estudo de caso. Bibliográfica, por lançar mão de um conjunto de livros, periódicos, artigos, teses

e dissertações sobre o tema abordado, de modo a fornecer material analítico para o exame a ser efetivado; e, é um estudo de caso, em virtude do tema abordado apresentar-se restrito a uma nação.

Esse trabalho encontra-se dividido em 4 seções, além dessa introdução e das considerações finais. Na segunda seção tem-se a configuração dos novos direitos sociais no período da Nova República, tendo por foco a previdência social. A terceira seção trata da trajetória em rota de demolição da previdência social pós-Constituição de 1988, subdividindo-se em 4 partes com o propósito de abarcar as mudanças efetivadas por gestão presidencial.

2. Os Novos Direitos Sociais na Nova República: foco na Previdência Social

O sistema de seguridade social em vigor no Brasil tem por ponto inicial a Carta Magna, promulgada em 1988. Tem-se a instauração de um novo capítulo na história nacional: os novos direitos sociais, em harmonia com as reivindicações da sociedade no bojo da luta democrática, desde o final da década de 70. A Previdência Social se constitui em parte integrante desse sistema, de concepção inovadora – mais amplo e inclusivo.

A conquista dos direitos previdenciários, tendo em vista a correção das principais desigualdades do sistema previdenciário, encontra-se na Seção III – ‘Da Previdência Social’, do Capítulo II – ‘Da Seguridade Social’, do Título VIII – ‘Da Ordem Social’ – da Carta Magna de 1988, pode ser resumida nos seguintes pontos:

- Uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos: a Constituição acabou com as diferenças do regime urbano e rural. A criação do Regime Geral de Previdência Social uniformizou e equiparou os benefícios às populações urbanas e rurais. Isso foi dado de forma geral pelo Art.201, §5º;
- Alteração das regras de cálculo do valor do benefício: dado pelo §3º, V, do Art. 201 – “*Todos os salários de contribuição considerados no cálculo do benefício serão corrigidos monetariamente*”. O cálculo do valor do benefício inicial foi assegurado pelo Art. 202: “*É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente, mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição, de modo a preservar seus valores reais [...]*”.
- Reposição do valor real dos benefícios entre 1979 e 1984: dado pelo Art.58 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal – “*Os benefícios de prestação continuada, mantidos pela previdência social na data da promulgação da Constituição, terão seus valores revistos, a fim de que seja restabelecido o poder aquisitivo, expresso em número de salários mínimos, que tinham na data de sua concessão, obedecendo-se a esse critério de atualização até a implantação do plano de custeio e*

benefícios referidos no artigo seguinte. Parágrafo único: As prestações mensais dos benefícios atualizadas de acordo com este artigo serão devidas e pagas a partir do sétimo mês a contar da promulgação da Constituição".

- Estabelecimento de piso: dado pelo §5º, inciso V, do Art. 201 – “*Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo*”;
- Preservação do valor real: dado pelo §2º, inciso V, do Art. 201 – “*É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei*”;
- Vinculação ao salário mínimo: com o mesmo objetivo, o Art.58 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece a vinculação da correção do valor dos benefícios à correção do salário mínimo;
- Abono anual (13º benefício): dado pelo §6º, inciso V, do Art. 201 – “*A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano*”;
- Quanto às regras de habilitação tem-se outro conjunto de dispositivos – o Art.202 –, que apoiado no princípio de seguridade social, assegurou a aposentadoria em três situações – por ‘tempo de trabalho’, por ‘idade’ e ‘proporcionalmente ao tempo de serviço’. É pertinente salientar que em nenhuma dessas possibilidades tem-se a exigência do ‘tempo de contribuição’.
- ✓ Aposentadoria por tempo de trabalhoⁱ: incisos *II – após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei; III – após trinta anos, ao professor, e, após vinte cinco, à professora, por efetivo exercício de função de magistério*”;
- ✓ Aposentadoria por idade: inciso “*I – aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta para a mulher, reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal*”;
- ✓ Aposentadoria proporcionalⁱⁱ: dado pelo §1º, inciso III, do Art. 202 – “*É facultada aposentadoria especial, após trinta anos de trabalho, ao homem, e, após vinte cinco, à mulher*”.
- A Contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na administração privada: dado pelo §2º, inciso III, do Art. 202 – “*Para efeito de*

aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei”.

- Quanto aos servidores públicos civis foi redigido um capítulo específico para eles – Título III – ‘Da Organização do Estado’, Capítulo VII – ‘Da Administração Pública’, Seção II – ‘Dos Servidores Públicos Civis’, a Carta passou a garantir as seguintes aposentadorias:
 - ✓ Aposentadoria voluntária: seguindo as mesmas regras dos demais trabalhadores urbanos e rurais. Isso foi dado pelo inciso III, do Art. 40: *“a) aos trinta e cinco anos, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais; b) aos trinta anos do efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte cinco, se professora, com proventos integrais; c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo; d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço”;*
 - ✓ Aposentadoria por invalidez permanente: dado pelo inciso I, do Art. 40 – *“[...] sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos”;*
 - ✓ Aposentadoria compulsória: dado pelo inciso II, do Art. 40 – *“[...] aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço”.*

A garantia de que os valores da aposentadoria seriam reajustados pelo mesmo indexador e nos mesmos prazos observados para o servidor em atividade foi dada pelo §4º, inciso III, do Art. 40 – *“Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei”.*

É interessante observar que pelas novas Regras tem-se que qualquer cidadão pode filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e receber benefícios com base na legislação pertinente, dado que ela encontra-se inclusa no arcabouço da seguridade social, que consiste em um sistema universal de proteção social. Portanto, tem-se um sistema de seguridade universal para todos! Entretanto, isso não se verifica, dado que como observado no artigo 40, sessão II, capítulo VII, do Título III da Carta promulgada, tem-se a apresentação de um outro sistema, entenda-se especial, não universal, exclusivo para os servidores públicos, que é o Regime Próprio de

Previdência Social dos Servidores (RPPS), como bem salientado por Gentil (2006). Isso se contrapõe ao que se pretendia como um sistema de seguridade universal. Tem-se que o encaminhamento do RGPS, da perspectiva legal, conforme os argumentos de Werneck Vianna (2003, p.321), tramitou por vias tortuosas, corroborando para o *“abandono tanto da concepção de seguridade impressa na Constituição como da diretriz constitucional de montagem de um sistema específico para o funcionalismo público”*. Isso pode ser constatado na forma como isso se deu:

[...] Tudo nos termos da lei, a saber: a Lei 8.112, de dezembro de 1990, dispendo sobre o Regime Jurídico Único dos servidores públicos federais, anunciou que a União manteria ‘um Plano de Seguridade Social para o servidor e sua família’ⁱⁱⁱ; a Lei 8.688, de julho de 1993, estabeleceu alíquotas de contribuição dos servidores públicos civis da União para o Plano de Seguridade do Servidor, ainda que tal plano continuasse a inexistir^{iv}; a Emenda Constitucional 20, de 1998, alterou o artigo 40 da Carta, assegurando aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, um ‘regime de previdência de caráter contributivo’, ao mesmo tempo em que, mudando o *caput* do artigo 201, impôs ao componente previdenciário da Seguridade a organização em Regime Geral; finalmente, com o Decreto nº3.048, de maio de 1999, que aprovou o Regulamento da Previdência Social, a classificação em regimes se consolidou, ficando a Previdência Social composta pelo Regime Geral da Previdência Social e pelos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares (VIANNA, 2003, p.320/1).

Esse quadro possibilita constatar que a legislação *“introduziu uma distorção conceitual, ao denominar de seguridade o plano previdenciário dos servidores públicos”* (GENTIL, 2006, p.125). A configuração de *“dois tratamentos diferenciados no interior da mesma Previdência social – o dos os cidadãos que trabalham no setor privado e os dos cidadãos que trabalham no setor público”* (WERNECK VIANNA, 2003, p.321) traz consigo a ruptura das premissas de universalidade e de equidade apregoadas pela nova Carta, quanto ao sistema de seguridade social.

Esse desarranjo conceitual terminou por resultar em desdobramentos desfavoráveis à operacionalização financeira da seguridade social: *“ativos e inativos do serviço público federal, civis e militares, que têm um regime próprio de previdência, com contribuição específica e que, em caso de déficit, deveriam ficar a cargo do Tesouro Nacional, são pagos com recursos da seguridade social”*, como constatado por Gentil (2006, p.125), em seu estudo. Ainda de acordo com essa pesquisadora, independentemente desse processo conturbado de regulamentação (às avessas) dos princípios constitucionais ter sido proposital ou não, foi testemunhada a propagação da

“substituição, dentro do segmento da previdência social, da noção de proteção social derivada do exercício da cidadania pela noção de seguro social, que leva à idéia de arrecadar contribuições e pagar benefícios, de dar acesso na medida e na proporção da contribuição” (GENTIL, 2006, p.125/6), ao longo do tempo. Foram contrariadas, assim, as aspirações dos constituintes em assegurar o direito a cidadania de forma ampla, o que ocasionou um retrocesso da construção do sistema de proteção nacional, por meio de seu desmonte a partir da década de 90, tendo por pano de fundo a concepção neoliberal. A previdência encontra-se no olho do ciclone – no processo de desmonte do sistema de proteção nacional.

Finalmente se faziam ouvir por aqui os ecos da chamada ‘modernização conservadora’: reformas estruturais de cunho neoliberal, irradiadas a partir dos governos Reagan-Thatcher, centradas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado (TAVARES *et* FIORI *In*: ANDRADE, 2003, p.81).

3.1. Trajetória em Rota de Demolição da Previdência Social pós-Constituição de 1988

3.1.1. Governo Sarney: a partir de 1988

Assim que a Carta Magna de 1988 foi promulgada, instalou-se no país um clima de ameaças quanto à insolvência da seguridade social, tendo como centro das atenções o sistema previdenciário, dado que ele se constitui no núcleo dessa estrutura de proteção nacional. Isso se deu em função do insucesso em impedir a tramitação do projeto reformista na Assembléia Nacional Constituinte. A partir desse momento tem-se a utilização da estratégia dos setores retrógrados, capitaneados pela presidência da república, de apoiar a *“difusão da tese falaciosa e alarmista de que o país seria ‘ingovernável’ com a nova Constituição”* (FAGNANI, 2005, p.345).

O debate sobre a necessidade de alteração das regras de acesso à previdência social brasileira, bem como sua forma de financiamento, teve início quase que simultaneamente à votação da Constituição de 1988. A constatação desse fato foi dada pelo comportamento adotado pelo Grupo de Trabalho – criado para embasar a reflexão e as propostas a serem discutidas na Constituinte –, ao se manifestar desfavoravelmente à introdução do piso de um salário mínimo para os benefícios. O argumento desse Grupo era de *“que a ampliação dos direitos no campo da proteção social e a concessão do piso de um salário mínimo a todos trabalhadores, inclusive aos rurais que até então não contribuíam, não tinham sido garantidas por um volume suficiente de recursos”* (MARQUES *et all.*, 2003, p.111). Nesse sentido, essa equipe deu início à versão de que a previdência estaria imersa em uma problemática crise financeira, em um prazo de tempo muito curto. A versão foi reforçada, mais adiante, pelas projeções realizadas em 1989 pela Secretaria de Estatística e Atuária do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), *“que chegaram a*

apontar, por exemplo, que o gasto previdenciário poderia representar 14,7% do PIB em 1995”, de acordo com os relatos de Rios Neto e Paiva (In: ANDRADE, 1999).

Na construção constitucional do sistema de seguridade social foi prevista a diversificação da sua base de financiamento, entendida como solução para o grave problema da vulnerabilidade da receita previdenciária em face da instabilidade do ciclo econômico. A composição de uma cesta de receitas mais homogênea, reduziria a dependência dos recursos oriundos da folha de salários, como antes da implementação da Carta de 1988. A opção pela inclusão de contribuições sobre o faturamento e lucro foi dada em função de seu menor grau de sensibilidade às variações cíclicas da economia.

A concretização desse modelo de seguridade social, por sua vez, somente se efetivaria com a criação do orçamento da seguridade social, modalidade de integração de todos os recursos oriundos das distintas fontes, a serem distribuídos entre os três componentes: saúde, previdência e assistência. Vale destacar que as Novas Regras não estabeleceram a forma de operação desse mecanismo, o que possibilitou a especialização das fontes de financiamento em relação ao destino, em direção oposta à lei^v. Assim, tem-se a continuidade da arrecadação apenas sobre as folhas de pagamentos e os salários dos trabalhadores, como feito outrora, pela previdência social. Nesse caso, justifica-se a existência da crise da previdência, sem levar em conta os preceitos constitucionais que ficaram somente documentados, mas não colocados em prática. Esse acontecimento foi denominado por Fagnani (2005) de ‘desmonte orçamentário’^{vi} –, que foi mais adiante complementado com o ‘desmonte burocrático’, classificado por esse estudioso como estratégias da segunda contramarcha nos rumos da política social nacional, desde o início da Nova República^{vii}.

A ‘operação desmonte orçamentário’ abriu caminho para outra operação a ‘rescaldo’, que tinha em vista a desativação das estruturas burocráticas federais: o ‘desmonte burocrático’. Tem-se que no mesmo ano da promulgação dessas novas Regras, foi iniciado o “*desmonte do SINPAS, criado em 1977, mediante a extinção do Ministério do Trabalho e do Ministério da Previdência e Assistência Social. Também extintos foram o INPS e o IAPAS, e substituídos pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS); o INAMPS foi transferido para o Ministério da Saúde, até ser extinto em 1993*”. (ANDRADE, 2003, p.79).

Paralelamente ao desenvolvimento das operações tem-se a presença de denúncias de fraudes do sistema de previdência social, em grande escala. O governo não tinha um mecanismo ou uma vontade eficaz de combater essas deturpações, apesar de utilizar inquéritos, investigações, recadastramentos e punições. Nesse cenário, segundo Faleiros (2002), a preocupação da sociedade encontrava-se na política salarial e a do governo com a governabilidade diante da inflação, dado o contexto de recessão econômica. Esse pesquisador (2002, p.45) sintetiza que o governo Sarney, em seu último ano, ficou “*pressionado pelas reivindicações e pela Constituinte e tentou uma reforma*

mediante o aumento das contribuições e da arrecadação” – o ajuste fiscal tornou-se o eixo da intervenção macroeconômica do Estado –, “*como tentativa frustrada de eliminar o piso de um salário mínimo para os benefícios da Previdência*”. Fica, portanto, evidente, segundo as palavras de Gentil (2006) que:

No Brasil, o compromisso com uma política keynesiana de defesa do pleno emprego e do gasto social como estabilizadores da demanda agregada e indutores do crescimento, que foi uma das bases do Estado de bem-estar europeu, já não tinha mais eco entre os *police makers*, depois do insucesso de planos heterodoxos de combate a inflação dos anos 80. Havia uma atitude refratária aos mecanismos de intervenção estatal na economia, que se manifestava tanto pelo lado da política fiscal e monetária, quanto da política social. Todos esses fatores fizeram com que, no momento da implantação dos direitos sociais inscritos na Constituição, se desencadeasse, já no ano de 1989, uma ofensiva contrária a esse processo, sem que surdissem sinais de resistência social e política relevante, diante das ameaças aos direitos sociais recém conquistados (GENTIL, 2006, p.120).

Constata-se que o início do processo de desmantelamento da seguridade social se deu antes mesmo dela ser concluída de fato. Outubro de 1993 se colocava como período limite para a realização da revisão da Carta, promulgada em 1988, pela maioria simples do Congresso eleito em 1990 e várias manobras foram utilizadas com o “*propósito de retardar a efetivação desses direitos e desvirtuar o espírito de alguns determinados dispositivos, embaraçando o processo de regulamentação da legislação constitucional complementar*” (FAGNANI, 2005, p.345). Essa estratégia teve continuidade no governo seguinte – Collor de Mello.

3.1.2. **Governo Fernando Collor de Mello e o Governo de Transição de Itamar Franco**

Fernando Collor no período de campanha eleitoral para presidência acusava a Previdência Social de ser um ‘sorvedouro de dinheiro’ (FALEIROS, 2002). Vivia-se naquele momento uma forte crise fiscal, inflacionária e política, que terminou por resultar no seu processo de *impeachment*, mais adiante. Foi a partir de seu governo que se deu partida a um longo e contínuo processo de se negar direitos constitucionais, o que Fagnani (2005, p.395) denominou por ‘contra-reformas’ liberais e conservadoras – a “*desestruturação das bases institucionais e financeiras, que foram formalmente esboçadas na Carta de 1988*”.

O governo Collor deu continuidade às ações de seu antecessor, no que se refere as tentativas de impedimento e até mesmo de consumação dos direitos constitucionais, enquanto se aguardava a sua revisão prevista para ocorrer em 1993. A estrutura previdenciária dada pelas novas Regras foi

duramente criticada por esse governo, em especial, o custeio, o plano de benefícios e a organização administrativa (MARQUES *In*: SIMONASSI, 2003). O maior alvo de crítica residu no plano de custeio da Previdência, baseado na contribuição social sobre a folha salarial e que, segundo o governo, apresentava dois problemas fundamentais: *“por um lado, a folha salarial tinha um comportamento fortemente pró-cíclico, dessa forma as receitas ficavam muito vulneráveis ao desempenho da economia. Por outro, a contribuição era injusta para o trabalhador, pois o fazia contribuir duas vezes, direta e indiretamente, e para as empresas intensivas em mão-de-obra, as quais perdem competitividade”* (SILVA *In*: SIMONASSI, 2003, p.68). Da perspectiva da organização administrativa, apontava-se a incapacidade dos governos anteriores em definir uma organização administrativa racional e eficiente, daí a origem dos desarranjos operacionais do sistema (MARQUES *In*: SIMONASSI, 2003).

Essa concepção impôs uma nova agenda, com a incorporação do questionamento acerca da generosidade do sistema previdenciário público, da manutenção de privilégios para alguns setores e de suas distorções gerenciais. Agregava-se, ainda, uma intensa discussão pública em torno de sua sustentabilidade financeira, devido as transformações significativas no mundo do trabalho e fatores de natureza demográfica (FLEURY *et* ALVES, 2004).

No governo Collor foram tomadas três medidas administrativas polêmicas: a criação do ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) – por meio da extinção do MPAS –, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a instituição do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS)^{viii}. A última foi a mais contestada, em função da forma como ela foi implementada: o CNSS ficou atrelado ao MTPS. Ora, essa decisão foi tomada no sentido oposto ao que se compreendia como arcabouço da Seguridade Social, definido pela Carta. As atribuições desse órgão residiam no planejamento, na formulação, coordenação e na supervisão da política nacional de Seguridade e ainda na gestão dos recursos do Seguro desemprego (ANFIP *In*: SIMONASSI, 2003). Também em sentido contrário aos preceitos constitucionais, *“o primeiro presidente eleito no país, pelo voto direto, após trinta anos, transformou o antigo Instituto Nacional de Previdência Social em Instituto Nacional de Seguro Social”*, como salientado por Werneck Vianna (2000, p.11). Como constatado, a reforma administrativa promovida desconsiderou a Seguridade Social. Teixeira (*In*: FAGNANI, 2005), salienta que a mudança efetivada pelo governo federal, ao contrário de constituir o ‘Ministério da Seguridade Social’, optou:

[...] pelo caminho da fragmentação, abandonando o conceito de seguridade e empreendendo uma volta atrás na própria concepção de sistema de proteção social, reforçando a velha idéia de seguro. Reunindo os antigos INPS e IAPAS e um único instituto, que não por acaso chamou de Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e, ademais, colocando toda a estrutura previdenciária sob jurisdição do velho

Ministério do Trabalho e da Previdência Social (TEIXEIRA *In*: FAGNANI, 2005, p.411).

Quanto ao processamento da legislação complementar, uma etapa decisiva para a consagração dos direitos sociais previstos na Carta Constitucional de 1988, sua ocorrência se concentrou nos dois anos iniciais do governo Collor. Entretanto, a intenção desse governo era de impedir ou retardar a consumação desses direitos, enquanto aguardava a revisão constitucional prevista para 1993. É nesse quadro que se presenciou as tentativas de desvincular a correção dos benefícios previdenciários ao salário mínimo.

A regulamentação das leis orgânicas n.º 8.212 e 8.213 – que tratavam, respectivamente, da Organização da Seguridade Social e Plano de Custeio e dos Planos de Benefícios da Previdência Social – se deu “*após um processo intenso de conflitos e barganhas, e em um contexto político em que o Executivo era abertamente hostil ao seu conteúdo reformista original*” (FLEURY *et* ALVES, 2004, p.992). Tem-se aí a desfiguração do Orçamento da Seguridade Social, que trouxe consigo efeitos perversos nas possibilidades de financiamento da previdência social.

A crise dos 147%, movimento de contestação dos aposentados e pensionistas pelo reajuste dos benefícios previdenciários, ocorrida em setembro de 1991, foi responsável pela instituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que visava apurar as ‘aposentadorias milionárias’ da previdência social e dar destaque ao problema previdenciário na mídia. Esse contexto possibilitou o surgimento de uma ‘janela de oportunidade’ para a “*formação de um novo consenso entre as elites técnicas e burocráticas, < e > foi criada com a revisão da Constituição, prevista por ela própria, através da emenda constitucional n.º 2, que estabelecia a sua realização em 1993*” (MELO, 2002, p.52). Aparecem então as primeiras propostas de revisão. A defesa de mudanças estruturais no sistema previdenciário nacional, com a adoção de um regime de capitalização no país, se articula a partir desse momento.

O governo apresentou, na ocasião, a proposição de uma reforma na previdência, cujo destaque estava na alteração de sua estrutura, e que não foi levada adiante por conta do processo de *impeachment* que sofreu o presidente^{ix}. A proposta de reforma da previdência de Collor se constituiu, porém, em ponto de partida para os debates travados nos governos seguintes acerca desse tema. Tem-se, portanto, a criação de uma agenda reformista, de cunho neoliberal, que vai se configurar como pré-requisito para o ajuste fiscal e estabilização da economia, tendo os organismos internacionais como pano de fundo, em momento posterior (FLEURY *et* ALVES, 2004).

O final do governo Collor foi marcado por grande instabilidade política além da insatisfação da maioria da sociedade com as medidas radicais que caracterizaram sua gestão. O seu vice – Itamar Franco – foi alçado ao cargo da presidência em função de sua renúncia. Itamar promoveu

uma reforma ministerial, e efetuou a substituição pelo ocupante da cadeira do Ministério do Trabalho e Previdência Social, pelo relator da Comissão Especial para o Estudo do Sistema Previdenciário^x, o deputado Antonio Brito, que a pretexto de reforçar as melhorias administrativas, e moralizar e ampliar a eficiência da Previdência (PEREIRA *In*: SIMONASSI, 2003), fez com que o debate sobre a previdência, que com Collor estivera fechado na esfera governamental, fosse aberto a praticamente todos os atores envolvidos com o sistema: intelectuais, políticos, líderes empresariais e sindicais, técnicos, burocratas, associações de classe e aposentados. O resultado obtido foi um dos mais exaustivos estudos já realizados no País sobre matéria previdenciária (SIMONASSI, 2003); sua ênfase, porém, recaía sobre a previdência em sentido estrito, tratando as demais áreas da seguridade de forma separada, e, assim, reiterando o desmonte da concepção constitucional.

A discussão sobre a reformulação da seguridade social e da previdência com maior ênfase terminou por reunir em duas vertentes as propostas apresentadas: uma em sintonia com os preceitos constitucionais – que consideravam a proteção social como tarefa do Estado e a outra de caráter neoliberal – as que compreendiam a proteção social como responsabilidade individual do cidadão. Entre os que defendiam a manutenção da previdência pública, *“havia o debate sobre a pertinência ou não da criação de um sistema previdenciário único, integrando os funcionários públicos federais – bem como os do Judiciário, Forças Armadas, entre outros – e os demais trabalhadores”* (MARQUES *et all.*, 2003, p. 114). Essa proposição acabou sofrendo grande repúdio por parte dos funcionários públicos, dos sindicatos e da Central Única dos Trabalhadores.

O relatório da Comissão Espacial para o Estudo do Sistema Previdenciário apontou quatro pontos que justificavam o descrédito que assolava o sistema previdenciário, segundo MPS/CEPAL (*In*: SIMONASSI, 2003, p.73), e que posteriormente passaram a servir também de justificativas para as propostas reformistas: *“(i) financeiro: o não cumprimento das suas obrigações frente aos segurados, resultado das dificuldades financeiras; (ii) administrativo: a falta de racionalidade administrativa e de uma atuação mais rigorosa e correta na fiscalização; (iii) político: a necessidade de reorganização da estrutura da Previdência, para um atendimento mais digno aos segurados; e, (iv) ético: a imagem denegrida que o sistema apresentava: ‘incompetente, corrompido e frustrante’”*.

Além dessas causas internas ao sistema, o Relatório apontava uma outra causa da crise de caráter conjuntural, produto da recessão econômica que assolava o país no período. A justificativa dada era a ligação da receita da Previdência, em sua grande parcela, à folha salarial, que ficava condicionada ao desempenho da economia. Mudanças estruturais eram visualizadas como fundamentais para a solidez do sistema, e passaram a fazer parte da agenda da reforma. Entretanto,

“dada a eminência da Revisão Constitucional, essas foram transferidas para a égide do Congresso Nacional” (SIMONASSI, 2003, p.76).

O imobilismo de Itamar se deu por conta dele se configurar como um governo de transição. Primeiro, por encontrar-se *“respaldado por um pacto de salvação nacional e pelo conseqüente arrefecimento da oposição no Congresso, o que conferia ao governo características de gestão de transição”*. Tem-se a expectativa dos atores estratégicos do governo Itamar em *“superar a crise institucional aberta com o impeachment, e não que desse início a uma nova etapa de inovações institucionais e políticas, que estavam simbolicamente associadas ao governo Collor de Mello”* (MELO, 2002, p.63). Outro ponto merecedor de destaque refere-se a própria figura de Itamar em lhe faltar liderança, ainda como vice presidente. A conjugação desses dois fatores resultou na não formação de um núcleo articulador que pudesse imprimir direção e unidade às iniciativas reformistas, como salientado por Melo (2002).

3.1.3. Governos Fernando Henrique Cardoso: 1995 a 1999 e 1999 a 2002

As iniciativas reformistas interrompidas no ‘período de transição governamental’ dado por Itamar foram retomadas no primeiro governo FHC. O contexto político-institucional era favorável à introdução da reforma previdenciária na agenda pública, como descrito por Melo (2002, p.69):

O contexto político-institucional em que a reforma entrou na agenda pública estava balizado por dois fatores. Em primeiro lugar, a reforma coincidia com o início da gestão presidencial de FHC, num quadro de coligação eleitoral entre PFL e PSDB. Um Congresso e um presidente recém-eleitos (este último no primeiro turno) apresentavam forte legitimidade para dar início à reforma. O êxito do programa do Plano Real, que permitiu um *boom* do consumo aliado à estabilidade de preços, conferiu grande legitimidade e autoconfiança ao governo. Em segundo lugar, inexistiam constrangimentos eleitorais que inibissem o apoio de parlamentares a propostas impopulares. O fato de as eleições não serem gerais e casadas, como em 1994 (governadores, presidentes, deputados federais e estaduais, e renovação de 2/3 do Senado), mas apenas para prefeitos, reduziu o constrangimento eleitoral, que embora bastante menos relevante em 1996, também foi efetivo, devido ao fato de as eleições serem majoritárias^{xi}.

A conjunção desses fatores fez com que o Congresso recém eleito apresentasse grande interesse em promover a reforma. Para tal, o resgate dos argumentos que justificavam a realização da reforma previdenciária do período anterior – de que a crise da previdência derivava de problemas de caráter estrutural, conjuntural e gerencial, e que havia uma estreita relação entre eles

(MARQUES *et all.*, 2003), –se tornou indispensável. No início de 1995 ocorreu o encaminhamento da Proposta de Emenda Complementar da Previdência Social, que abarcava o setor privado e o público, compreendendo os funcionários públicos civis, militares e a magistratura – a PEC nº 33/95 –, logo após o envio das reformas de ordem econômica, onde se observou elevada taxa de consenso (MELO, 2002).

A proposta de emenda da previdência, de concepção gerencial-fiscalista, se constituiu em uma *“espécie de moeda de troca, sem a qual supostamente se esgarçaria a confiança dos diversos organismos internacionais na efetividade do ajuste econômico posto em prática pelo governo FHC”* (ANDRADE *In*: FLEURY *et* ALVES, 2004, p.994). Mudanças no modo de inserção do país na economia mundial, que demandaram numa nova gestão da política monetária e fiscal da economia nacional, estavam em curso. Foi com o Plano Real, em 1994, que se estabeleceu de forma mais clara esse novo padrão de condução da política econômica no país, como salientado por Gentil (2006). Tem-se aí o ponto de partida para uma nova trajetória de submissão das políticas sociais ao plano econômico – política econômica ortodoxa de busca do equilíbrio da situação fiscal do Estado –, que se consolidou no segundo governo FHC e se aprofundou nos dois governos Lula, sendo o segundo ainda atual.

Gentil (2006) destaca que a premência por estabilização da economia nacional fez com que o déficit público fosse tomado pelas autoridades governamentais *“como um dos elementos responsáveis pela inflação e um fator desestabilizador das expectativas dos agentes, os quais consideram a sustentabilidade da dívida pública um aspecto relevante para a construção de cenários de avaliação do comportamento do mercado financeiro”*. A geração de superávit primário foi colocada como ponto essencial para a contenção do crescimento da relação dívida pública/PIB. Foi nesse contexto que o discurso do (suposto) déficit do sistema de previdência pública se inseriu em uma perspectiva *“mais abrangente de política econômica segundo a qual, o resultado previdenciário, ao ser tomado como um componente relevante do resultado fiscal negativo do governo central, surge como alvo a ser neutralizado por uma política fiscal de permanente equilíbrio orçamentário”* (GENTIL, 2006, p. 177/8).

As medidas propostas pela emenda tinham por propósito a restauração do equilíbrio fiscal da previdência por meio da introdução de idade mínima para aposentadoria, eliminação de aposentadorias especiais precoces, mudança do critério de cálculo de anos de trabalho para anos de contribuição, cobrança dos servidores inativos e introdução de contas privadas^{xii}. Foram três anos de discussão interna, mas a dificuldade política em aprovar a proposta como um todo terminou por resultar na segmentação da reforma em mini-reformas. Embora insatisfeitos com as limitações da reforma, os conservadores não deixaram de saudá-las. Esclarecedores dessa atitude são os argumentos de que as propostas encaminhadas ao Congresso, na ocasião, eram despidas de qualquer

viés ideológico, com o objetivo de buscar a preservação do equilíbrio fiscal e seguir a tendência observada na grande maioria dos países (VARSANO *et* MORA, 2007).

De acordo com esses dois autores, o processo de reforma da previdência, no país, se iniciou efetivamente com a aprovação da Emenda Constitucional n°. 20 – EC n° 20/98 – ao estabelecer o aparato legal necessário para o governo promulgar leis que, mais adiante, permitiriam caminhar na direção de uma racionalização maior do sistema e da eliminação das ‘distorções’, tendo por propósitos: o fortalecimento do vínculo entre contribuição e benefício (conferindo um maior equilíbrio atuarial e, conseqüentemente, evitando o uso de recursos ‘genéricos’ no financiamento da previdência); e expansão da cobertura (parte expressiva dos trabalhadores não está coberta); e a busca da homogeneização dos benefícios dos diferentes sistemas (VARSANO *et* MORA, 2007). Com esses sedutores argumentos, não surpreende que a reforma tenha sido aceita sem grandes resistências. Contudo, cabe destacar que a aprovação dessa emenda se deu sem nenhum tipo de debate com a sociedade e com os setores envolvidos.

A EC n° 20/98 trouxe mudanças para o Regime Geral de Previdência Social e para os servidores públicos. No quadro, a seguir, são apresentados as principais medidas que alteraram o RGPS, tais como: a substituição da aposentadoria por tempo de serviço por aposentadoria por tempo de contribuição, o fim da aposentadoria por tempo de serviço proporcional, restrição à concessão de aposentadoria especial e eliminação da regra de cálculo das aposentadorias do texto constitucional. Salienta-se que a eliminação dessa regra de cálculo passou a ser objeto de normas infraconstitucionais, abrindo espaço para a criação da lei do ‘fator previdenciário’ no ano seguinte à aprovação dessa reforma.

Quadro 01: Mudanças no Regime Geral de Previdência Social – EC n° 20/98

	Situação em 1995	EC n°20 (Dez.1998)
Aposentadoria por tempo de serviço (integral)	Após 35/30 anos de serviço (respectivamente – H/M) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 100% do salário de contribuição)	É eliminada
Aposentadoria por tempo de serviço (proporcional)	Após 30/25 anos de serviço (respectivamente – H/M) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 70% do salário de contribuição + 5% por ano adicional	É eliminada
Aposentadoria por tempo de contribuição	Não existia	Após 35/30 anos de contribuição (H/M) sem limite de idade
Aposentadoria por idade (normal)	Idade 65/60 anos (H/M) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 70% a 100% do salário de contribuição	Texto da Constituição de 1988 foi mantido
Aposentadoria	Idade 65/60 anos (H/M), ter	Texto da Constituição de 1988 foi

por idade (rural)	trabalhado em regime de economia familiar com tempo de serviço rural similar ao tempo mínimo de contribuição urbana. Benefício: um salário mínimo	mantido
Base de cálculo dos benefícios (salário de contribuição)	Média das últimas contribuições mensais, no prazo de 48 meses, corrigidos monetariamente	Regra foi eliminada do texto constitucional
Aposentadoria especial para professor (a)	Após 30/25 anos (H/M) e tempo de contribuição mínimo: reposição de 100% do salário de contribuição	Elimina-se a aposentadoria especial para professores de nível superior de ensino
Aposentadoria especial por insalubridade	Após 15, 20 ou 25 anos de serviço, de acordo com o setor de atividade	Mantido, mas limitado aos trabalhadores que tenham sido efetivamente expostos a situação insalubre
Piso previdenciário	Um salário mínimo oficial	Texto da Constituição Federal foi mantido
Teto de benefícios	Teto nominal previsto na legislação infraconstitucional	Teto de R\$1.200,00 corrigido anualmente para preservar o valor real
Tributação de benefícios	Benefícios previdenciários de pessoas com idade de 65 anos ou mais não tributados	Permite tributação de benefícios previdenciários
Proteção de direitos adquiridos	-	Reconhecimento pleno dos benefícios já concedidos e dos direitos já constituídos à época da promulgação da EC nº20
Regra de transição	-	Pessoas ativas no mercado de trabalho no momento da reforma aposentam-se: a) or idade; ou b) integralmente na idade de 53, 48 com 35/30 anos de contribuição mais pedágio de 20% do tempo faltante à época da promulgação da EC nº20; ou c) proporcionalmente à idade de 53/48 anos com 30/25 anos de contribuição mais pedágio de 40% do tempo faltante à época da promulgação da EC nº20
Seguro contra acidente de trabalho	É tarefa do INSS	É aberto ao setor privado em concorrência ao INSS, requerendo lei específica
Financiamento da Seguridade Social	Financiamento por meio de: a) contribuição de empregados, empregadores e autônomos sobre o rendimento do trabalho; b) Cofins (sobre o faturamento bruto); c) CSLL (sobre o faturamento líquido); d) outras fontes de menor importância percentual; e) recursos do Tesouro	a) ampliação da base de incidência da contribuição sobre o rendimento do trabalho a toda a renda do trabalho, até mesmo de pessoas sem ocupação permanente. B) alternativa para a base de incidência da Cofins: receita bruta da empresa; c) possibilidade de alteração de alíquotas de contribuição conforme especificidade regional e/ou potencial de criação de empregos de

		setor de atividade
Isenção patronal para entidades filantrópicas	Sim	Sim
Vinculação de receitas para o RGPS	Não prevista. Vale o princípio da solidariedade na repartição das receitas entre as diversas áreas de Seguridade Social (previdência, saúde e assistência social)	Receita das contribuições sobre o rendimento do trabalho fica vinculada exclusivamente ao financiamento do RGPS
Co-gestão da Previdência Social	Gestão em conjunto com a sociedade (empregados, trabalhadores e aposentados)	Gestão quadripartite por meio de conselho com participação da sociedade (empregados, trabalhadores e aposentados)

Fonte: IPEA, 2007, p.56.

As mudanças efetivadas na previdência pública tiveram por objetivo, segundo o discurso oficial, a busca pela padronização das regras e eliminação de distorções, no sentido de equacionar *“tanto questões de fluxo, relacionadas com limites de idade, fim de aposentadorias especiais, equilíbrio atuarial, previdência complementar, dentre outras, como questões de estoque, colocada pela contribuição dos inativos e pensionistas e o aumento das alíquotas dos ativos e ainda a possibilidade de criação de fundos de ativos para fins previdenciários”* (ORNELAS In: SIMONASSI, 2003, p.88). Isso com o pretexto de permitir a *“segregação entre a conta do Tesouro e a previdenciária, bem como possibilitar visibilidade à forma de equacionamento do pesado ônus previdenciário que os entes públicos acumularam, particularmente ao longo dos últimos anos”* (SIMONASSI, 2003, p.88).

A aprovação do ‘fator previdenciário’, por meio da Lei 9.876, em novembro de 1999, constituiu-se na segunda reforma importante realizada no sistema previdenciário após a promulgação da Carta de 1988. A instituição dessa mudança se deu no segundo mandato de FHC. Com essa Lei reforça-se a lógica atuarial, já presente no corpo da Emenda 20, com a introdução de alterações na fórmula de cálculo do benefício. Até então o cálculo era feito com base na média dos últimos três anos, método substituído por uma fórmula que considerava 80% das remunerações mais elevadas obtidas desde julho de 1994 até a data da aposentadoria. Adicionalmente, passaram a ser considerados para a definição do fator previdenciário o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de sobrevida, tabulada anualmente pelo IBGE^{xiii}.

O fator previdenciário é calculado considerando-se a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar, segundo a seguinte fórmula (VARSANO et MORA, 2007, p.335): $f = [(T_c \times a)/E_s] \times \{1 + [(I_d \times T_c \times a)/100]\}$. Onde: f = fator previdenciário; E_s = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria; T_c = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria; I_d = idade no momento da aposentadoria; e, a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31. A adoção desse mecanismo teve por intento o estímulo ao adiamento do

tempo de se aposentar, promovendo, com isso uma economia ao sistema. Sua lógica, bem como o da EC 20, opõe-se aos preceitos constitucionais, na medida em que recoloca a previdência como um mero seguro, distorcendo a concepção de seguridade inscrita na Carta.

A aplicação dessa Lei se dá de forma obrigatória para as aposentadorias por tempo de contribuição e somente quando é vantajoso para o segurado, ou seja, quando é maior do que 1, no caso das aposentadorias por idade. A lei que criou essa nova fórmula de cálculo estabeleceu um período de transição e cinco anos para sua completa aplicação (IPEA, 2007) e para os que já se encontravam aposentados, foram preservados os direitos adquiridos.

É de grande importância atentar para a forma com que se deu a realização dessas reformas. Tem-se, na realidade, uma seqüência temática de mudanças, que termina por criar uma relação de *path dependency* em relação aos desdobramentos futuros. Esse movimento foi levado adiante, no governo Lula. Ao invés de se implementar uma grande reforma, segmenta-se em mini-reformas, tornando mais suave a imposição de perdas que elas impõem – “[...] *se é necessário para a conservação da pátria, tire-se a carne, tire-se o sangue, tirem-se os ossos, que assim é razão que seja; mas tire-se com tal modo, com tal indústria, com tal suavidade, que os homens não o sintam, nem quase o vejam*” (VIEIRA In: MELO, 2002, p.77).

Nesse contexto, Melo (2002, p.73) salienta que a “*especificidade da política constitucional – isto é, o desenho e redesenho da Constituição – é o fato de ela representar um jogo dentro de outro jogo (um metajogo numa linguagem técnica)*”. As mudanças constitucionais resultam tipicamente de escolhas institucionais pelos atores coletivos (TSABELIS In: MELO, 2002). No caso nacional, as regras do jogo, “*em matéria não constitucional, favorecem amplamente o Executivo, que pode recorrer ao seu poder de agenda e de veto através de medidas provisórias ou aprovação de matéria com quorum reduzido para votação e deliberação*” (FIGUEIREDO et LIMONGI In: MELO, 2002, p.74).

Melo em seu estudo expõe que uma das características de reformas da previdência é que elas impõem perdas concentradas enquanto seus benefícios são difusos. A dinâmica específica que reformas desse tipo assume foi denominada por Pierson e Weaver (In: MELO, 2002) como a ‘política da imposição de perdas’. Logo, são os perdedores que arcam com os custos das reformas implementadas. São eles: os assalariados, com destaque para os servidores públicos e, principalmente, os aposentados e pensionistas.

3.1.4. Governos Luis Inácio ‘Lula’ da Silva: 2003 a 2006 e 2007 a 2010

Mesmo depois da implantação do fator previdenciário, o tema da reforma da Previdência Social ainda permaneceu em voga. Isso ficou evidente durante a campanha para a eleição presidencial em 2002, dado que esse tema foi objeto de perguntas e questionamentos por diversos

formadores de opinião e pela mídia e as proposições dos candidatos tiveram por referência o ‘suposto’ déficit da previdência (MARQUES, 2008). As mudanças até então adotadas no sistema não haviam tido êxito em solucionar o problema, segundo o discurso quase consensual dos candidatos.

Assim que Lula tomou posse, sua opção de política econômica foi de continuidade e aprofundamento da política de seu antecessor, em conformidade com as metas acordadas com o FMI e adotada com o propósito de estabilizar a economia e restaurar a credibilidade ameaçada no mercado financeiro internacional. Foi nesse quadro que se presenciou o encaminhamento ao Congresso das propostas de reforma previdenciária e tributária, ambas voltadas para a promoção do ajuste fiscal e o aumento da credibilidade internacional do governo. Diferentemente, do que ocorreu no governo que o antecedeu, porém, o governo Lula *“inovou ao instituir diferentes instâncias de negociação das reformas, seja com a sociedade civil, no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), seja com os governadores”* (FLEURY et ALVES, 2004, p. 1002). Dessa forma, seu governo se apresentou como portador do interesse em buscar maior densidade ao processo democrático, reduzindo as pressões dos congressistas por barganhas de cargos e verbas públicas para aprovar as reformas.

Contudo, o governo Lula assumiu o mesmo diagnóstico das finanças previdenciárias dos governos anteriores. Esse foi o ponto de discordância tanto no CDES quanto no Congresso, já que a ANFIP havia apresentado dados que demonstravam que a seguridade social seria superavitária, caso seus recursos não fossem desviados para outros fins. A proposta de enfrentamento do problema pelo governo – Proposta de Emenda Constitucional nº 40, a PEC nº40^{xiv} –, dado o seu diagnóstico do problema, terminou por divergir do CDES – *“no CDES houve uma forte reação contrária a este diagnóstico, para o qual os problemas do sistema previdenciário estavam circunscritos ao regime próprio, sendo este o único foco da reforma do governo Lula”* (FLEURY et ALVES, 2004, p. 1005).

Os membros do CDES pressionaram o governo por meio da apresentação de proposições que buscavam fontes alternativas para a extensão de direitos previdenciários àqueles que não têm capacidade contributiva própria. O Ministério da Previdência não absorveu as sugestões relativas à inclusão previdenciária e a justificativa dada para isso foi que as *“reformas da previdência e tributária estavam sendo discutidas e tramitavam ao mesmo tempo, a questão da inclusão ficou contemplada na reforma tributária, com a inclusão da renda mínima como direito constitucional, apesar do seu cunho assistencial”* (FLEURY et ALVES, 2004, p. 1005). Por fim, o debate no Congresso resultou na opção de seu relator de remeter a discussão da inclusão social à legislação infraconstitucional, com prazo para que fosse encaminhada pelo Ministério da Previdência. Desse modo, o governo conseguiu evitar a discussão de questões que implicassem *“maior dispêndio da*

previdência – como benefícios relativos ao trabalho na esfera da reprodução e à inclusão social – mantendo o caráter contencionista e fiscalista que definiu o espírito da reforma” (FLEURY et ALVES, 2004, p. 1005).

A convocação dos governadores para reuniões de discussão da reforma previdenciária e tributária, diferentemente da atuação do governo FHC, deu-se devido ao fato de serem diretamente afetados – *“tanto pelo estrangulamento das finanças estaduais com os encargos previdenciários, quanto pela negociação em torno do pacto federativo e da distribuição dos recursos tributários”* (FLEURY et ALVES, 2004, p. 1005). A Carta de Brasília (2003) foi o pacto firmado entre a União e os estados nos temas previdenciário e tributário, revelando o verdadeiro objetivo da reforma, que residia nos chamados regimes próprios, ou seja, os regimes previdenciários dos funcionários públicos (federais, estaduais e municipais).

A estratégia do governo Lula em buscar a conciliação entre os diversos atores visou a obtenção de um acordo mínimo possível, apesar de todos os signatários do acordo terem se sentido incomodados com o não atendimento pleno de suas reivindicações. Tem-se, portanto, um ato meramente simbólico de demonstrar o caráter democrático do debate acerca dos temas. Esse mesmo espírito conciliador também teve a ‘virtude’ de reduzir os impactos frente aos parlamentares governistas, *“inconformados de votar uma reforma contrária, em muitos pontos, às propostas historicamente defendidas pela oposição. O governo terminou por ter a vitória garantida com os votos da oposição, fato inovador na política brasileira, garantindo maior sustentabilidade da reforma nas fases de discussão subseqüentes no Congresso”* (FLEURY et ALVES, 2004, p.1006).

A PEC nº 40 foi aprovada como Emenda Constitucional nº 41, em dezembro de 2003, dando início a um processo em direção à homogeneização das regras do RGPS e do Regime dos Servidores Públicos. As medidas residem, segundo Giambiagi *et all*, 2004, p.6/7) em:

- taxar os rendimentos dos inativos^{xv} em 11 % do valor excedente ao teto do INSS;
- fixar um teto igual ao do INSS para as futuras aposentadorias daqueles que vierem a ingressar no setor público após a aprovação da reforma e que trabalharem em entes que tiverem instituído previdência complementar;
- antecipar imediatamente a idade mínima de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, mantida a redução de 5 anos para os professores de primeiro e segundo grau, para recebimento da aposentadoria integral;
- aplicar um redutor de 5 % por ano para aqueles que quiserem se aposentar a uma idade que respeite a idade mínima anteriormente prevista – 53 e 48 anos para homens e mulheres, respectivamente – mas antes dos novos limites de 60 e 55 anos;

- impor um redutor ao valor das novas pensões, em relação ao valor do benefício original, respeitado um limite de isenção, redutor esse fixado em 30 % sobre o valor que exceder o teto do INSS;
- modificar a fórmula de cálculo do benefício, possibilitando que o mesmo seja feito com base na média dos salários de contribuição, em moldes similares ao que ocorre no INSS após a reforma de FHC e não mais com base no salário de final de carreira;
- definir um teto para o valor das aposentadorias, limitado ao máximo salário de cada Poder em cada uma das instâncias da Federação; e
- elevar o teto do RGPS para R\$ 2.400, cujo valor real deve ser mantido após a aprovação da proposta.

A reforma de Lula, em continuidade às anteriores, termina por desmontar o sistema de Seguridade Social do país. No quadro, a seguir, pode-se observar o conjunto de resultados obtidos com as transformações implementadas no sistema previdenciário, a partir da década de 90, tendo como pano de fundo, a concepção neoliberal de políticas sociais:

Quadro 02: Reformas Previdenciárias de FHC e Lula

Reformas previdenciárias de FHC e Lula			
Grupos específicos		Reforma FHC	Reforma Lula
Ativos	Funcionários públicos	“pedágio” de 20% sobre tempo remanescentes para aposentadoria por TC. Idades mínimas para novos entrantes	Vigência imediata da idade mínima
	Futuros aposentados por idades (INSS)	Não foram afetados	Não foram afetados
	Futuros aposentados por TC a idades extremamente precoces (INSS)	Foram drasticamente afetados pelo “fator previdenciário”	Não foram afetados
	Futuros aposentados por TC a idades normais (INSS)	Foram moderadamente afetados pelo “fator previdenciário”	Não foram afetados
Inativos	Serviço público	Não foram afetados	Só foi afetado o grupo que na época ganhava acima de R\$2.400,00 com a taxação de 11% do excedente a esse valor
	INSS	Não foram afetados	Não foram afetados

Fonte: Giambiagi, 2007.

3. Considerações Finais

A Carta de 88 se constituiu em marco histórico do novo momento pelo qual o país passava, no sentido de resgatar a dívida social existente. A construção do sistema de proteção social, porém, sofreu uma ruptura no momento de sua finalização, momento de implementação das leis orgânicas que definiriam as condições concretas para a materialização dos preceitos constitucionais, por conta da reconfiguração das estratégias capitalistas de acumulação em um sistema econômico reconhecido como global. A reinserção do Brasil, país de periferia do sistema capitalista, no cenário mundial globalizado, se deu, de modo subordinado às finanças privadas internacionais, por meio da adoção de pacotes terapêuticos para a economia nacional, de concepção neoliberal.

A implantação desses pacotes terminou por impor um novo modelo econômico ao país, que tinha por elementos fundamentais a redução do papel do Estado, o fim das fronteiras, a desregulação dos mercados, as privatizações, o alcance do equilíbrio fiscal e competitividade internacional – dadas pelas recomendações da lógica da nova ordem global neoliberal. Nesse novo cenário que se descortinou para o país, a partir da década de 90, teve início o processo de desmantelamento do sistema de proteção social, no qual o seu core – a previdência – se tornaria obra inacabada. Foi nesse contexto – político e econômico – desfavorável que ocorreu a regulamentação dos preceitos constitucionais, pela legislação complementar, que terminaria por travar a trajetória de construção do Estado de Bem-estar social no país. A partir desse momento tem-se a instauração do contra-reformismo neoliberal na questão social, opondo-se frontalmente aos princípios estabelecidos na Carta.

Constata-se que as reformas instituídas pelas emendas constitucionais (EC 20 e EC 40), tanto quanto as mudanças operadas mediante resoluções, medidas provisórias ou leis ordinárias, não tiveram como objetivo reverter a situação de exclusão previdenciária nem tentaram consolidar o acesso aos benefícios típicos do sistema de seguridade. Ao contrário, reforçou o caráter contributivo da previdência, desatrelando-a da seguridade, mantendo o teto relativamente baixo das aposentadorias do Regime Geral e incidindo sobre os chamados regimes próprios dos servidores públicos, terminando por criar claros estímulos ao sistema de previdência privada, não acessível à grande parcela da população e marcado por uma relação íntima com o capital financeiro internacional. Foram reformas, portanto, representativas da aceitação, pelo país, das recomendações dos organismos internacionais, dadas pela subordinação do plano social ao econômico. Conclui-se que os efeitos desse desmantelamento do sistema de proteção social nacional, em que o seu core – a previdência – foi duramente atingido, significaram a retroação à situação existente antes da promulgação da última Carta, trazendo com isso perdas para a sua sociedade.

Referencial Bibliográfico

ANDRADE, Eli Iôla Gurgel. Estado e Previdência no Brasil: uma breve história. *In*: MARQUES, Rosa Maria *et al.* **A Previdência Social no Brasil**. Coleção Cadernos da Fundação Perseu Abramo. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

ANDRADE, Eli Iôla Gurgel. **(Des)Equilíbrio da Previdência Social Brasileira 1945-1997 (componentes econômico, demográfico e institucional)**. Tese de Doutorado em Demografia. Minas Gerais: FACE/ UFMG, 1999.

ANFIP. **Análise da Seguridade Social em 2005**. Brasília: abril 2003. Disponível em: www.anfip.org.br Acesso em: outubro de 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acessado em: março de 2008.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Tese de Doutorado em Economia. Campinas, SP: IE/ UNICAMP, 2005.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Previdência Social: conflitos e consensos**. *In*: Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social. Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. nº11. Julho a dezembro 2002. Brasília, SER Social UnB, 2002.

FARO, Clovis de. Breve histórico da evolução do sistema previdenciário. *In*: GOMES, Angela de Castro (Org.). **Trabalho e Previdência: sessenta anos em debate**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1992.

FLEURY, Sonia; ALVES, Rosângela. **Reforma previdenciária no Brasil em três momentos**. *In*: Revista de Administração Pública. Vol. 38, nº 6, Rio de Janeiro: editora FGV, Nov./Dez. 2004.

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.

GIAMBIAGI, Fábio. **Previdência Social no Brasil: financiamento, diagnóstico e propostas**. *In*: Fórum Nacional da Previdência Social. Brasília: setembro de 2007. Disponível em: www.previdenciasocial.gov.br Acesso em: junho de 2008. Slides de apresentação.

GIAMBIAGI, Fábio; MENDONÇA, João Luis de Oliveira; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; ARDEO, Vagner Laerte. **Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?** Texto para discussão, nº1050. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. Disponível em: www.ipea.gov.br Acesso em: dezembro de 2007.

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 2008.

MARQUES, Rosa Maria. **A Previdência Social no Governo Lula – os desafios de um governo democrático e popular**. Disponível em: <http://matisse.univ-paris1.fr> Acesso em: setembro de 2008.

MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquilas. **Previdência Social Brasileira: um balanço da reforma**. *In*: São Paulo em Perspectiva. Vol. 17, nº1. São Paulo: janeiro/ março de 2003. Disponível em: www.scielo.br Acesso em: setembro de 2008.

MELO, Marcus André. **Reformas Constitucionais no Brasil – instituições políticas e processo decisório**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002.

SIMONASSI, Aloysio Augusto. **Estudo dos Problemas Gerenciais, Estruturais e Conjunturais da Previdência Social do Brasil: 1985 a 1998**. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção. Florianópolis/ PR: UFSC, 2003.

VARSANO, Ricardo; MORA, Mônica. Financiamento do Regime Geral de Previdência Social. *In*: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fábio (Orgs.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. Reforma da Previdência: missão ou oportunidade perdida? *In*: MORHY, Lauro *et al.* (Orgs.). **Reforma da Previdência em Questão**. Brasília: Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro/ Gabinete do Reitor: Editora Universidade de Brasília, 2003.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998, 2ª edição novembro de 2000.

ⁱ Importa observar que o texto constitucional determina como requisito para a aposentadoria a comprovação do ‘tempo de trabalho’, independentemente da contribuição. De acordo com vários autores, a previdência estava em sintonia com o conceito de seguridade social, baseada na responsabilidade compartilhada pelo conjunto dos indivíduos no seu financiamento. De acordo com essa regra, não se exigia idade mínima para a aposentadoria.

ⁱⁱ A legislação anterior vedava essa possibilidade para a mulher.

ⁱⁱⁱ Art. 183, Título VI, “Da Seguridade do Servidor”.

^{iv} Seguindo a nota de rodapé de Werneck Vianna (2003, p.334), “a mesma Lei determinava ao Poder Executivo enviar o projeto, ao Congresso Nacional, dispondo sobre o Plano de Seguridade Social do Servidor, o que não ocorreu”.

^v A Previdência ficou como a arrecadadora das contribuições advindas dos salários e da folha de salários, “e foram atribuídos à saúde os recursos das contribuições sobre o lucro (FINSOCIAL e CSLL) — questionadas juridicamente como bi tributação pelos empresários até 1993 — e à assistência foram destinados os recursos sobre o faturamento (Cofins)”. (FLEURY et ALVES, 2004, p.988).

^{vi} Conforme as explanações de Fagnani (2005), a estratégia de ajustamento das finanças públicas às mudanças do texto constitucional fez parte da ‘operação desmonte’, implementada já na elaboração da proposta orçamentária para 1989, que consistiu em suprimir despesas de uma infinidade de programas até então de responsabilidade da União, afetando, especialmente, a área social.

^{vii} De acordo com Fagnani (2005), as primeiras contramarchas se deram na trajetória da política social federal, no período compreendido entre 1987 a 1989, dados pelo retrocesso da Reforma Agrária, colapso das políticas urbanas, obstáculos à Reforma Sanitária, continuísmo na educação, paralisia do seguro-desemprego, fragmentação da alimentação popular e reforço do clientelismo.

^{viii} De acordo com os relatos de Faro (1992, p.73), com a posse do governo Collor, em 1990, “o MPAS foi extinto, com suas atribuições repartidas entre o Ministério do Trabalho (que voltou a ser denominado Ministério do Trabalho e Previdência Social e que absorveu o IAPAS e o INPS, fundidos no chamado INSS – Instituto Nacional do Seguro Social – e a DATAPREV), o Ministério da Saúde (que absorveu o INAMPS e a CEME) e o recém – criado Ministério da Ação Social (que absorveu a LBA e a FUNABEM)”.

^{ix} De acordo com o MPAS (In: SIMONASSI, 2003, p.70), a ênfase da reforma esteve na estrutura previdenciária, onde se destacam: o estabelecimento de um regime básico de Previdência; a rediscussão da aposentadoria por tempo de serviço e do seguro por acidentes de trabalho; a criação de uma nova fonte de financiamento menor vulnerabilidade ao ciclo econômico; e, a implementação de um regime de Previdência complementar, facultativo, público e privado.

^x Em janeiro de 1992 foi formada uma Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário no Congresso e, em 1993, instaurou-se o processo de revisão constitucional. “Nada menos que 17.246 propostas de emendas constitucionais foram apresentadas, deixando de alterar apenas 4 dos então 245 artigos que compunham o texto permanente e os 70 da parte transitória (ANFIP, 1994). Nesse cenário difuso que mais se assemelhava à elaboração de uma nova Constituição, somado a crescentes discontinuidades políticas, a revisão é remetida a um certo ‘limbo’, do qual só sairia no início de 1995, com o envio da Proposta de Emenda Constitucional 21/95, no primeiro governo FHC” (ANDRADE, 2003, p.80).

^{xi} De acordo com Melo (2002, p.69), o impacto das eleições serem majoritárias reside no fato dela ser “maior para o parlamentar porque corta horizontalmente todo o eleitorado. Em contraste, nas eleições proporcionais, o candidato pode ser eleito com votos de algumas constituencies específicas, as quais têm interesses alheios aos temas da revisão constitucional (ex. candidatos de minorias étnicas ou sexuais)”.

^{xii} O item referente à introdução de contas privadas foi retirado da pauta, em virtude das reações negativas tanto de aliados quanto da oposição (FLEURY et ALVES, 2004).

^{xiii} Pela nova Lei, os novos beneficiários passariam a ter a sua aposentadoria calculada em função da multiplicação de dois componentes. “O primeiro é a média dos 80 % maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994, ao invés do critério anterior dos últimos 36 meses. O segundo é o ‘fator previdenciário’, que é um coeficiente tanto menor (maior) quanto menor (maior) o tempo de contribuição e a idade de aposentadoria e calculado a partir de uma fórmula matemática baseada nesses dois parâmetros e na expectativa de sobrevida da pessoa” (GIAMBIAGI et. all., 2004, p.5/6).

^{xiv} A PEC nº40 foi inicialmente encaminhada pelo Ministério da Previdência Social ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, a partir de um diagnóstico “onde buscava-se evidenciar a crise financeira decorrente, fundamentalmente, dos encargos com a previdência dos servidores públicos” (FLEURY et ALVES, 2004, p.1002) .

^{xv} É importante observar que o governo de FHC tentou taxar os rendimento nos inativos do setor público através da Lei 9.783, de 28 de janeiro de 1999. Porém, o governo FHC não logrou êxito na discussão da legalidade da referida lei, que foi considerada inconstitucional (GIAMBIAGI et all., 2004).