

Reforma previdenciária no Brasil em três momentos*

Sonia Fleury**

Rosângela Alves***

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Da emergência da previdência social à Constituição de 1988: uma breve síntese; 3. Primeiro momento: a Constituição de 1988 e a cidadania universal; 4. Segundo momento: democracia e retração social — reforma no período FHC; 5. Terceiro momento: a reforma democrática do governo Lula; 6. Considerações finais.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. From the emergence of social security to the 1988 Constitution: a brief summary; 3. First moment: the 1988 Constitution and the universal citizenship; 4. Second moment: democracy and social withdrawal — reform in the FHC period; 5. Third moment: the democratic reform of the Lula administration; 6. Final remarks.

PALAVRAS-CHAVE: reforma da previdência; atores; negociação política.

KEY WORDS: Brazilian social security reforms; social players; political negotiation.

Este artigo representa um esforço de reflexão sobre o processo recente de reforma da Previdência Social no Brasil em três momentos distintos: o marco da Carta Constitucional de 1988, a reforma implementada no governo de Fernando Henrique Cardoso e a reforma do atual presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Para esta análise buscamos diferenciar os modelos adotados, bem como a descrição de seus processos de institucionalização, com especial ênfase na dinâmica dos diferentes atores envolvidos na arena de negociação política. Esta análise pretende contribuir

* Artigo recebido em mar. e aceito em nov. 2004. Andréia P. Assis e Robson R. da Silva participaram como estagiários na coleta de dados.

**Doutora em ciência política pelo IUPERJ, professora da Ebape/FGV e coordenadora do Observatório da Inovação Social. Endereço: Ebape/FGV — Praia de Botafogo, 190, sala 518 — Botafogo — Rio de Janeiro, RJ, CEP 22250-900, Brasil. E-mail: sfleury@fgv.br.

*** Mestre em administração pública pela Ebape/FGV e pesquisadora do Observatório da Inovação Social. Endereço: Rua Ituverava, 866, apto. 308 — Jacarepaguá — Rio de Janeiro, RJ, CEP 22750-006, Brasil. E-mail: rosangela@fgv.br

para a compreensão das variáveis que aumentam as condições de governabilidade política.

Brazilian social security reform at three moments

This article reflect on the recent Brazilian social security reform process at tree different moments: the 1998 Constitution as a landmark; the Fernando Henrique Cardoso administration reform; and president Lula's reform. The analysis distinguishes the models and the institutionalization processes adopted. Special emphasis was placed on the dynamics of the different social players involved in the political negotiation arena in order to understand the variables that enhance governability conditions.

1. Introdução

A vitória de Lula nas últimas eleições presidenciais brasileiras inscreveu, definitivamente, o ano de 2002 na história político-social do país, representando a possibilidade de consolidação de um projeto alternativo para o desenvolvimento econômico e social brasileiro voltado para a incorporação da população até então excluída.

Diante da instabilidade e especulação financeiras, o governo deu prioridade ao ajuste macroeconômico, procurando gerar um clima de confiança interno e externo. Ao mesmo tempo, buscou mecanismos institucionais inovadores, que permitissem a negociação de seus projetos com os diferentes atores da sociedade, como foi o caso da criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), a discussão do Plano Plurianual de Ação (PPA) com as entidades da sociedade civil e a convocação dos governadores para negociação das reformas previdenciária e tributária.

Nesse cenário de estabilização econômica e ajuste fiscal, a reforma da previdência transformou-se em uma das questões mais importantes da agenda do novo governo. A previdência social teve seu marco legal mais importante definido na Constituição Federal de 1988, dentro do espírito de democratização e universalização das políticas sociais que passaram a compor o capítulo da seguridade social. Posteriormente, em um contexto de ajuste fiscal e reforma do Estado, o governo FHC elaborou proposta de reforma constitucional que alterava a previdência social. A forte reação da sociedade a esta reforma e os impasses gerados na negociação foram responsáveis pelo veto do Congresso às medidas de reforma que afetassem os servidores públicos, tendo sido aprovadas apenas mudanças no regime geral da previdência social. Antes mesmo da posse do governo atual, a indicação de mais um rombo nas contas da previdência do setor público deu início aos debates sobre o tema, retomando propostas semelhantes àquelas derrotadas no momento anterior.

Este artigo representa um esforço de reflexão sobre o processo recente de reforma da previdência social no Brasil em seus três momentos centrais, iniciando

com a Constituição de 1988. Num segundo momento, abordar-se-á a reforma implementada no governo de Fernando Henrique Cardoso e, por fim, a reforma do atual presidente, Luiz Inácio Lula da Silva. Para esta análise, buscaremos diferenciar os modelos adotados, bem como a descrição de seus processos de institucionalização, com especial ênfase na dinâmica dos diferentes atores envolvidos na arena de negociação política. A análise destes três momentos pretende contribuir para a compreensão das variáveis que aumentam as condições de governabilidade política.

2. Da emergência da previdência social à Constituição de 1988: uma breve síntese

O sistema brasileiro de proteção social tem como marco inicial a promulgação da Lei Eloy Chaves, em 1923, que criou o sistema de caixas de aposentadorias e pensões (CAPs) para os empregados de empresas ferroviárias, com sua posterior expansão para as empresas de outros ramos produtivos, o que o coloca, junto com Uruguai, Argentina e Chile, entre os países pioneiros na proteção ao trabalho na América Latina. Cada empresa possuía a sua CAP, financiada e gerida pelos empregadores e empregados (gestão bipartite) organizados em um conselho administrativo. Em relação ao financiamento, vale destacar que a contribuição dos empregadores era calculada sobre o faturamento da empresa. Nesse momento, não se tem a presença direta do Estado como gestor ou financiador das mesmas, verificando-se apenas sua participação no julgamento de recursos, via Departamento Nacional do Trabalho. Os benefícios oferecidos pelas caixas eram diversificados e abrangentes, incluindo também os dependentes dos contribuintes. Ao final do período, as CAPs eram, na sua maioria, deficitárias, como consequência da má administração, da prodigalidade dos benefícios e da estreita base de contribuintes.

O surgimento de uma previdência social civil abrangente e pródiga pode ser explicado em função das condições de transição de um modelo político liberal ortodoxo para uma postura mais intervencionista do Estado, em resposta às demandas do operariado e à ausência de um projeto hegemônico por parte das elites.

Com a Revolução de 1930 e a posterior instituição da ditadura do Estado Novo (1937-45), uma nova coligação política assumiu o poder, liderada por Getúlio Vargas, com a incumbência de proporcionar a “modernização pelo alto”, através de um Estado intervencionista e capitaneador do processo de industrialização. Em uma conjuntura política marcada por interesses divergentes, o governo buscava legitimar seu poder por meio de medidas de cooptação da classe trabalhadora urbana. Neste contexto, a previdência social se torna política central no trato da questão social, visando enquadrar as demandas emergentes em um modelo corporativo de relações entre o Estado e a classe trabalhadora.

Ante esse novo objetivo da política previdenciária, o governo inicia seu processo de reorganização, centralizando sua gestão sob a égide do Estado. Essa centralização se inicia com o Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933, que dispôs sobre a criação do primeiro Instituto de Aposentadorias e Pensões — o dos marítimos —, através da fusão de todas as caixas de aposentadorias e pensões das empresas marítimas. Essa iniciativa foi paulatinamente adotada para as demais categorias profissionais. Diferente das CAPs, organizadas por empresas, os IAPs são organizados por categorias profissionais. Além disso, seu financiamento (percentual sobre a folha de salários) e gestão passam a ser tripartites (Estado, empregadores e empregados), com a correspondente centralização dos recursos e dos instrumentos de decisão nas mãos do Estado. Desta forma, foi gerado um poderoso mecanismo de acumulação de capital centralizado pelo Estado que, no entanto, não se refletiu na ampliação dos benefícios ou em um processo de acumulação para o sistema previdenciário. Como consequência da adoção de uma política restritiva para os benefícios, verificou-se sua redução em número e valor. Os recursos acumulados acabaram sendo desviados para outras finalidades, vinculadas à implantação da infra-estrutura necessária à industrialização.

O sistema previdenciário brasileiro seguiu, à semelhança de seus congêneres latino-americanos, um modelo de seguro social do tipo *bismarkiano*, embora fortemente segmentado e limitado em termos de cobertura, ante a pequena dimensão do mercado formal de trabalho. No entanto, essa transformação foi essencialmente importante para que o mercado de trabalho urbano adquirisse maior densidade e um novo modelo de desenvolvimento pudesse ser implementado no país.

A partir de 1945, com o fim do Estado Novo, inicia-se no Brasil uma fase democrática que dura até o golpe militar de 1964. Nesse período, influenciado pelo período do pós-guerra, pelo Relatório de Beveridge (1942) — cujos pressupostos alteram o conceito de cidadania — e, principalmente, pelo aumento da demanda previdenciária e da participação política dos trabalhadores, houve uma nova mudança no modelo previdenciário. Inicia-se a discussão sobre o papel da política de previdência social, com proposta de mudança do modelo de seguro social para o modelo de seguridade, caracterizado pela universalização dos direitos e ampliação da cidadania.

Com o predomínio do populismo e crescente ativação política da classe trabalhadora, a previdência social passa a ser objeto de barganha e cooptação entre as lideranças classistas, políticos e burocracia governamental. Verifica-se uma expansão rápida do sistema, embora em meados dos anos 1950 apenas 30% da força de trabalho estivessem vinculados a algum instituto de aposentadoria. Neste sentido, o processo de expansão tende a acumular privilégios nos mesmos grupos de beneficiários com maior poder de barganha, ao invés de universalizar direitos.

No início dos anos 1960, após longa tramitação no Congresso, foi votada e aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (Lops), responsável pela uniformização dos padrões dos benefícios e contribuições e pela redução da contribuição da União apenas aos gastos administrativos. A ausência de fontes de financiamento correspondentes à expansão dos benefícios, politicamente negociados, mas sem uma base atuarial calculada, é responsável pela situação falimentar da maioria dos IAPs.

Com os governos militares no pós-1964, a previdência brasileira segue a tendência centralizadora do novo regime, encerrando o jogo de barganha característico do período populista. Assim, ocorre a unificação organizacional do sistema com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), e a eliminação dos trabalhadores da sua administração. A expansão continua e, em meados da década de 1970, ocorre a incorporação dos empregados domésticos, dos autônomos e dos trabalhadores rurais. Além disso, cria-se um benefício de cunho assistencial denominado “amparo previdenciário” ou Renda Mensal Vitalícia, destinado aos idosos com mais de 70 anos e aos inválidos que não pudessem prover individualmente seu sustento. Esta ampliação de cobertura representou um aumento de gasto imediato com os serviços de assistência médico-previdenciários, que já em 1972 representavam 24% do total dos gastos previdenciários (Oliveira e Teixeira, 1985:206).

Nesse mesmo período, a Previdência Social passou a dividir-se em institutos especializados por área: benefícios (INPS); assistência médica (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social — Inamps); arrecadação, finanças e patrimônio (Instituto de Administração Financeira da Previdência Social — Iapas); processamento de dados (Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social — Dataprev). Este processo culmina com a criação, em 1974, do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) com as atribuições de responder pelas políticas de previdência, de assistência social e de saúde. Em 1977, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, incluindo também as instituições dedicadas à assistência social, LBA e Funabem.

A dinâmica dos anos 1970 foi caracterizada pela reorganização funcional da previdência social, pela ampliação da cobertura e pela implantação de um modelo de atenção à saúde que privilegiou o produtor privado de serviços e propiciou a criação do complexo médico-industrial e de um padrão de organização da prática médica, orientado para a lucratividade. Ao final dos anos 1970, inicia-se um processo de racionalização da assistência médica previdenciária, objetivando o aumento de controle sobre o setor privado contratado, redução dos gastos e aumento da eficiência por meio da contratação da rede pública ociosa do Ministério da Saúde. É o primeiro passo de uma longa caminhada — conhecida como a Reforma Sanitária — que levou à unificação dos serviços públicos de saúde com a criação do SUS.

A perda do dinamismo da economia com o final do “milagre brasileiro” correspondeu ao esgotamento do modelo de industrialização substitutiva do Estado intervencionista, em conjugação com a crise do capitalismo mundial, desencadeada com o

aumento dos preços do petróleo em meados dos anos 1970. A situação recessiva vai se refletir nas finanças previdenciárias, dando início à crise financeira de 1980, caracterizada pela desaceleração das receitas em um momento político de transição à democracia que propiciava o aumento das demandas sociais reprimidas. Em uma conjuntura inflacionária, os bancos foram grandes beneficiários da existência de um mecanismo conhecido como “caixa dupla”, pelo qual instalavam-se duas contas da Previdência, uma para arrecadação e outra para pagamentos dos benefícios. Sem pagar juros pela conta superavitária da receita pelo período em que os recursos ficavam aí retidos, a rede bancária cobra juros pelos saldos negativos existentes nas contas dos pagamentos.

O diagnóstico oficial da crise apresenta as questões demográficas como responsáveis pela redução da razão entre contribuintes e beneficiários, à semelhança dos problemas apresentados pelo *Welfare State* europeu, desconsiderando nossas características de manutenção de cerca de 50% da população trabalhadora fora do mercado formal de trabalho, sem contribuir para a Previdência Social. Além disso, críticos à posição do governo apontavam a dívida da União com a Previdência como um dos principais fatores responsáveis pelo déficit, e o movimento sanitário denunciava o modelo privatista da atenção médica previdenciária como gerador de corrupção, superfaturamento e cuidados sofisticados.

O chamado pacote previdenciário, decretado pelo presidente Figueiredo,¹ além de autorizar a emissão de títulos pelo Tesouro (ORTNs) para cobrir o déficit de caixa da previdência,² elevou as contribuições de aposentados, pensionistas, funcionários públicos e empresas e criou uma tabela progressiva para contribuições dos demais empregados. No entanto, foram rejeitadas as propostas relativas ao aumento da contribuição da União, diversificação das fontes de financiamento e estabelecimento de uma contribuição diferencial dos bancos. Apesar das mudanças, as medidas adotadas mostraram-se incapazes de fazer frente às conseqüências da recessão e do declínio dos salários sobre as finanças previdenciárias, que voltam a apresentar déficit em 1983.

Em 1982 o governo criou o Finsocial³ que, com o FGTS e o PIS/Pasep, substituiu a previdência deficitária como mecanismo de acumulação e financiamento social das políticas governamentais.

O debate sobre a crise da previdência em 1981 teve como arena principal as instâncias e os anéis burocráticos, que vinculavam à burocracia setores empresariais beneficiários da política previdenciária (como a FBH — Federação Brasileira de

¹ Decreto-lei n° 1.910, de 29 de dezembro de 1981.

² Segundo o vice-presidente da Fiesp, Mario Amato, “o governo não apenas revirou os bolsos dos contribuintes elevando as alíquotas como, literalmente, passou um calote na rede bancária emitindo, para cobrir o saldo negativo, ORTNs inegociáveis” (Delgado, 2001:182).

³ Decreto-lei n° 1.940, incidindo em 0,5% sobre a receita bruta das empresas.

Hospitais), sendo a solução encaminhada por um decreto presidencial, em correspondência com o regime autoritário vigente. No entanto, a crise estampou-se na imprensa e permitiu que posições críticas viessem a público. A criação do Conasp (Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária), em 1982, representou a primeira abertura institucional para revisão do modelo de atenção médica previdenciária, e a possibilidade de que militantes do Movimento Sanitário passassem a ocupar posições estratégicas na Previdência Social. Por outro lado, as medidas tomadas pelo governo para enfrentar a crise levaram o empresariado a posicionar-se criticamente em relação à ausência de critérios atuariais na gestão previdenciária e ao déficit da União para com o sistema, aumentando o coro oposicionista.

3. Primeiro momento: a Constituição de 1988 e a cidadania universal

Desde meados dos anos 1970, com as eleições municipais de 1974, quando a oposição saiu vencedora nos grandes centros urbanos, ganha corpo a mobilização da sociedade pela transição à democracia. Este processo intensifica-se na década de 1980, com a emergência de um rico tecido social resultante da aglutinação do novo sindicalismo e dos movimentos reivindicatórios urbanos, da construção de uma frente partidária da oposição e da organização de movimentos setoriais capazes de formular projetos de reorganização institucional, como o Movimento Sanitário.

Toda essa efervescência democrática foi canalizada para os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, que se iniciaram em 1987. A construção de uma ordem institucional democrática supunha uma adequação das políticas sociais às demandas da sociedade de maior inclusão social e equidade. Projetada para o sistema de políticas sociais como um todo, tal demanda por inclusão e redução das desigualdades adquiriu as concretas conotações de afirmação dos direitos sociais como parte da cidadania.

A Constituição de 1988 avançou em relação às formulações legais anteriores, ao consagrar o modelo de seguridade social, definido 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” (título VIII, capítulo II, seção I, art. 194). Do ponto de vista da concepção global do sistema e seu financiamento, a Carta de 1988 consagrou um modelo solidário, adotando a formulação *beveridgiana* da *seguridade social*, assegurando aos benefícios sociais o *status* de direitos universais de cidadania. A opção por integrar o conjunto dos direitos sociais de cidadania implicava tratar os direitos previdenciários como parte da cidadania e não apenas como parte da condição de trabalhador, o que era uma ruptura com o modelo de seguro social anterior. As definições da Constituição sobre a seguridade social, tomadas em conjunto, possu-

em o mérito de romper com o caráter contratual prevalecente nos modelos anteriores. Segundo Delgado (2001), esse arranjo ainda permaneceria no âmbito da previdência, pois o art. 201 assinala que os planos de previdência devem atender mediante contribuição. No entanto, a existência de subsídios às aposentadorias rurais, por exemplo, introduziu os princípios solidários da seguridade social também na área de previdência.

Já o acesso ao atendimento médico deixou de estar referido à necessidade de contribuição dos segurados do sistema, para firmar-se como um direito de cidadania.⁴ Nessa mesma direção, enquadra-se a fixação do direito a um salário mínimo para deficientes e idosos que não podem contar com outras fontes de sustento. Este novo modelo foi expresso nos princípios organizadores da seguridade social: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios e serviços; equidade na forma de participação do custeio; diversidade da base de financiamento; e gestão quadripartite, democrática e descentralizada, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo em órgãos colegiados.

A participação da sociedade é um aspecto muito salientado no texto constitucional, refletindo uma resposta às reivindicações dos movimentos sociais em toda a década de 1980, e também às formulações dos grupos reformistas na área de saúde, durante a ditadura. A originalidade da seguridade social brasileira está em seu forte componente de reforma do Estado, ao redesenhar as relações entre os entes federativos e ao instituir formas concretas de participação e controle sociais. O modelo constitucional ficou caracterizado pelo desenho dos sistemas de políticas sociais de saúde e de assistência de forma descentralizada, com mecanismos de articulação e pactação entre os três níveis de governo e com instâncias colegiadas de participação da sociedade organizada juntamente com o governo, em todas as esferas políticas. No caso da Previdência, este modelo não se aplicava completamente, dada a resistência à descentralização, embora tenha sido criado também um conselho no qual os beneficiários e contribuintes têm assento, em resposta à grande mobilização dos aposentados e dos sindicatos. É importante destacar a participação deste ator político — aposentados organizados na Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas a partir de 1985⁵ — já que este foi um fenômeno novo e de grande importância nas negociações travadas no âmbito da

⁴ A Constituição estabeleceu que a saúde “é um direito de todos e dever do Estado” (art. 196) e assinalou que as ações e serviços públicos de saúde devem se organizar de forma regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único, garantindo-se direção unificada em cada esfera do governo, atendimento integral — com prioridade para ações preventivas — e participação da comunidade (art. 198). Foi franqueada, contudo, a participação da iniciativa privada na assistência à saúde de forma complementar ao sistema único.

Assembléia Nacional Constituinte, em defesa da irredutibilidade do valor dos benefícios e do controle social na Previdência. Outro ator importante nesta conjuntura foi a Anfip (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social), que subsidiou o Congresso e demais participantes do debate com conhecimentos técnicos, dados sobre a Previdência e experiências internacionais.

Os constituintes preocuparam-se em reduzir a vulnerabilidade do sistema de seguridade social, cuja base de contribuição sobre a folha de salários havia se demonstrado pró-cíclica, inviabilizando as finanças previdenciárias nos momentos de crise econômica, quando a população mais demandas apresenta. Para tanto, foram diversificadas as fontes de financiamento e a Constituição estabeleceu que:

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

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

II — dos trabalhadores;

III — sobre a receita de concursos de prognósticos. (art. 195)

Dessa forma, buscou-se integrar contribuições sobre salários realizadas por empregados, empregadores e autônomos; contribuições sobre o lucro líquido (CSLL) das empresas financeiras; e contribuições sobre o faturamento das empresas (Cofins). Tal sistemática de financiamento não foi criada por acaso, pois buscava mecanismos de solidariedade e de estabilização do sistema, procurando romper com a arraigada noção do seguro social, de que existe uma relação inexorável entre contribuição e benefício. A inclusão tardia dos trabalhadores rurais na previdência e a necessidade de equiparar seus direitos aos dos trabalhadores urbanos exigiam um aporte de recursos que não incidisse somente sobre a folha salarial urbana. A mesma linha de raciocínio pode ser aplicada à população urbana. De acordo com dados da Anfip (2003), por essa população não contar com empregos estáveis e contribuir, em média, 12 anos quando atinge a

⁵ Os aposentados haviam se organizado em torno da recuperação das perdas dos valores dos benefícios. Após prolongada disputa judicial e uma sentença favorável ao pagamento do benefício de acordo com o reajuste do salário mínimo (147% em vez dos 54% de reajuste dos benefícios), o Supremo Tribunal Federal suspendeu a sentença favorável à indexação dos benefícios ao salário mínimo. A mobilização dos aposentados levou o governo a terminar pagando parceladamente a dívida a partir de 1992.

idade mínima para obtenção do benefício, se fez necessária a adoção de um perfil de financiamento mais estável num quadro marcado pela precariedade das relações de trabalho.

O art. 195 da Carta de 1988 incorpora o resultado de longas discussões travadas no âmbito da Previdência Social e fora dela,⁶ antes mesmo da instalação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), e durante todo o período em que se desenrolaram suas atividades. Neste debate prévio, a diversificação da base de financiamento era vista como a solução para o grave problema da vulnerabilidade da receita previdenciária em face da instabilidade do ciclo econômico. Ou seja, era preciso que tais receitas apresentassem uma composição mais homogênea, deixando de depender tão fortemente da folha de salários. Optou-se pela inclusão de contribuições sobre o faturamento e lucro, menos sensíveis às variações cíclicas da economia.

O entendimento de que a Previdência é um sistema contributivo (art. 201) e requer uma base de cálculo atuarial para garantir sua sustentabilidade não a separa do modelo solidário e distributivo da seguridade social, pois o espírito da Constituição de 1988 é assumir que a contribuição requerida não é, necessariamente, feita sobre o salário do trabalhador.

A concretização desse modelo de seguridade social se realizaria 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. No entanto, a CF/88 não estabeleceu o modo de operação deste mecanismo, o que permitiu que houvesse uma especialização das fontes de financiamento em relação ao destino, ao arripio da lei. Como a Previdência era a arrecadadora das contribuições, reservou para si a folha de salários, e foram atribuídos à saúde os recursos das contribuições sobre o lucro (Finsocial e CSLL) — questionadas juridicamente como bitributação pelos empresários até 1993 — e à assistência foram destinados os recursos sobre o faturamento (Cofins).

A saúde foi grandemente prejudicada por esta sistemática, já que a criação do SUS universalizou o acesso aos serviços antes exclusivos dos contribuintes da previdência, sem que fossem repassados os recursos necessários para garantir a prestação destes serviços, já que os recursos a ela destinados estavam *sub judice*. A opção por buscar uma fonte alternativa de recursos, ao invés de lutar pela concretização do orçamento da seguridade social, tem como causas tanto a análise da correlação de forças quanto a baixa adesão do movimento sanitário à própria concepção da seguridade social, naquele momento.⁷ Por conseguinte, a estratégia da área de saúde

⁶ Ver Teixeira (1990) e Dain (2003).

⁷ Ver, a respeito, Fleury (1995).

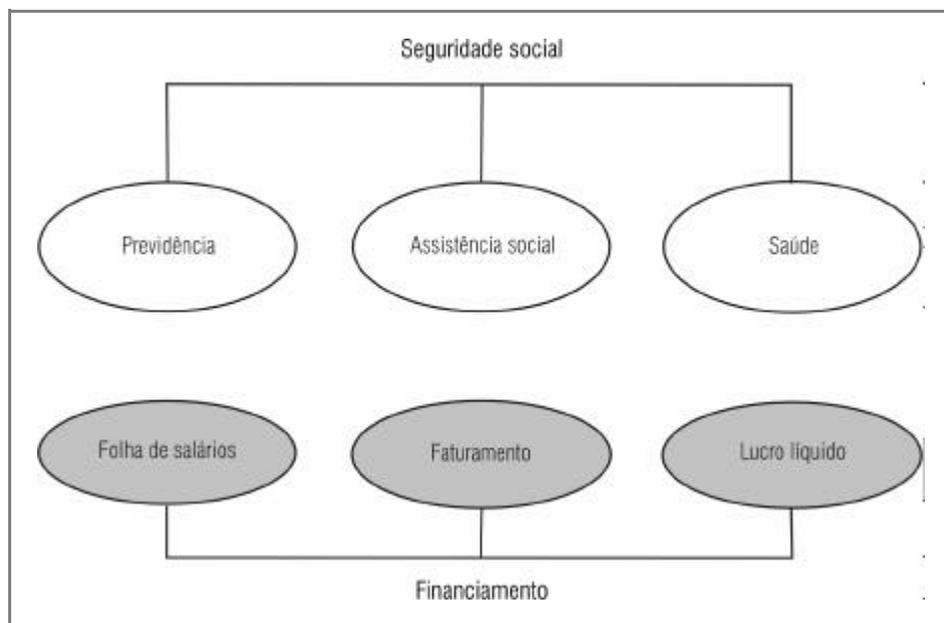
foi buscar uma nova contribuição vinculada ao setor, lutando para a aprovação da CPMF (contribuição provisória sobre movimentações financeiras). O ex-ministro da Saúde, dr. Jatene, foi o paladino da luta pela aprovação desta contribuição e de sua vinculação à área de saúde. Aprovada em 1996, ela terminou com o tempo não sendo integralmente vinculada à saúde. Atualmente, apenas 53% do total arrecadado com a CPMF são destinados à saúde, o que levou à busca de um novo mecanismo vinculador para garantir recursos à área. Paradoxalmente, o mesmo personagem que impediu a vinculação de recursos para a saúde na ANC, por ser o relator da questão tributária — constituinte José Serra — foi quem, quando ministro da Saúde, alcançou vincular recursos orçamentários — nos três níveis — para essa área.⁸

Finalmente, com a Emenda Constitucional nº 29, fica constitucionalmente estabelecida a destinação exclusiva das contribuições sobre a folha de salários para a previdência, assegurando o modelo de financiamento apresentado na figura 1, considerado até mesmo por seus defensores uma alteração da decisão constituinte (Stephanes, 1999:190).

Figura 1

⁸ Emenda Constitucional nº 29, de 2000.

Financiamento da seguridade social



Fonte: MPAS, 2003.

Sobre a previdência social, *stricto sensu*, na Constituição de 1988, o sistema previdenciário prosseguiu, como nos moldes anteriores, sendo de repartição, no qual prevalece o princípio de solidariedade entre gerações, sendo os riscos inerentes ao mercado de trabalho e à evolução demográfica diluídos entre todos os contribuintes. O texto constitucional assinala que os planos de previdência devem atender, mediante *contribuição*, “a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão” (seção III, art. 201). Além disso, devem assegurar ajuda aos dependentes dos segurados de baixa renda, proteção à maternidade e ao trabalhador em situação de desemprego involuntário,⁹ bem como pensão por morte ao cônjuge ou companheiro e dependentes (art. 201). Instituiu-se ainda a gratificação natalina de aposentados e pensionistas, o piso de um salá-

⁹ No art. 239 da Constituição ficou estabelecido que o seguro-desemprego seria custeado pelos recursos de PIS e do Pasep. Sua regulamentação só viria mais tarde, em 1990, com a promulgação da Lei nº 7.998, que criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), financiado preponderantemente por esses fundos e que tinha entre suas prerrogativas o pagamento do benefício (Delgado, 2001).

rio mínimo para os benefícios previdenciários e a correção automática dos benefícios para assegurar-lhes o valor real¹⁰ (art. 201). A Carta de 1988 prevê, ainda, a criação da previdência complementar pública e facultativa, custeada por contribuições adicionais (art. 201). É mantida a aposentadoria por tempo de serviço, aos 35 anos de trabalho para homens e aos 30 anos para as mulheres, bem como as aposentadorias especiais dos professores (art. 202).

Em resumo, a Carta Constitucional e a posterior regulamentação trouxeram, ainda, as seguintes novidades:

- † reduziram em 5 anos para os homens, e em 10 anos para as mulheres, os limites de idade para efeito de aposentadoria dos trabalhadores rurais (que se aposentavam após 65 anos de idade);
- † estenderam aos trabalhadores rurais sob regime de economia familiar o direito à recepção dos benefícios (somente o chefe ou arrimo da unidade familiar fazia jus);
- † estenderam aos homens ou companheiros o direito à pensão por morte (antes só tinham direito os maridos inválidos);
- † estenderam às professoras o direito à aposentadoria especial após 25 anos de exercício da função de magistério (anteriormente o benefício era concedido após 30 anos de magistério, em termos proporcionais aos homens e integralmente às mulheres);
- † ampliaram de 90 para 120 dias o período de licença à gestante;
- † determinaram a correção monetária de todos os salários de contribuição envolvidos no cálculo do valor dos benefícios (anteriormente, dos 36 últimos salários tomados para efeito de cálculo da média, corrigiam-se apenas os 24 primeiros);
- † promoveram a revisão de todos os benefícios em manutenção com base no número de salários mínimos que possuíam na data de sua concessão.

A arena política onde se travaram as lutas e negociações entre os diferentes atores políticos foi o Congresso Nacional, como Assembléia Nacional Constituinte. Partidos políticos e congressistas foram privilegiados, canalizando para seu espaço

¹⁰ “Buscou-se a defesa do valor real das transferências e a obstaculização de sua utilização como variável de ajuste de sistema, tal como havia ocorrido em 1979 e 1986, onde a manipulação dos valores havia se constituído no mecanismo privilegiado de negação de direitos” (Melo e Silva, 1999:8).

as pressões dos diferentes grupos de interesse, incluindo a burocracia previdenciária, os movimentos sociais, as centrais sindicais, as representações empresariais, as associações profissionais como a Anfp e as que representavam os beneficiários. Assim, acatou as pressões das associações de aposentados e dos sindicatos de professores, buscando também reduzir as desigualdades entre trabalhadores rurais e urbanos, criando um regime especial para os primeiros, no qual os benefícios são subsidiados.

A centralidade do Congresso não será perdida após o período de vigência da Assembléia Nacional Constituinte, pois, primeiramente com a CPI da Previdência no governo Collor e, posteriormente, com a consolidação dos trabalhos da Subcomissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, passará a contar com um grupo de parlamentares altamente capacitados nesta área.

No entanto, a partir do início da década de 1990, quando o país vivia o auge de uma forte crise fiscal, inflacionária e política, que desaguou no *impeachment* do então presidente Collor, observou-se a inflexão na forma de encaminhamento das discussões em torno da previdência brasileira. A nova agenda incorporou uma intensa discussão pública em torno da sustentabilidade financeira do sistema em virtude das significativas mudanças no mundo do trabalho, fatores de natureza demográfica, além do crescimento numérico de correntes — antes minoritárias — que questionavam a generosidade do sistema, a manutenção de privilégios para alguns setores e suas distorções gerenciais.

A regulamentação dos novos dispositivos constitucionais relativos à seguridade social foi bastante conflitiva. As leis orgânicas da área de seguridade social foram promulgadas 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. Algumas correntes defendiam mudanças estruturais no sistema previdenciário brasileiro, com a adoção de um regime de capitalização no país, como, por exemplo, a proposta defendida pelo Instituto Liberal, que foi progressivamente eliminada do debate.

Todas as leis orgânicas — da saúde, previdência e assistência — tiveram que ser negociadas nesta nova conjuntura, sendo que, na área de previdência, as inovações constitucionais foram regulamentadas pela Lei n° 8.212/91, que estabelece o Plano de Custeio da Seguridade Social e pela Lei n° 8.213/91, que estabelece o Plano de Benefícios da Previdência Social. A capacidade de resistência e articulação política da coalizão reformista determinou em que medida a legislação orgânica guardou maior ou menor semelhança com os preceitos constitucionais.

Em toda a América Latina e, em particular, no Brasil vivia-se uma grave crise econômica que exigia uma série de reformas profundas. Como diagnóstico da crise, apresentava-se o elevado endividamento público, decorrente da incapacidade estrutural do Estado de gerar poupança interna necessária ao desenvolvimento sustentável do país. Uma política reformista, que incluiu a privatização do patrimônio

do Estado, a reforma administrativa introduzindo práticas gerenciais oriundas dos negócios privados e a retirada do Estado da provisão de serviços, foi fortemente indicada pelas agências internacionais como a solução capaz de devolver ao país os níveis de crescimento social e econômico alcançados no passado. É na esteira do discurso reformista, de cunho marcadamente neoliberal, ditado pela orientação ortodoxa na economia nos últimos anos, que se desenvolveram os debates acerca da necessidade de reorganização do então modelo de seguridade.

4. Segundo momento: democracia e retração social — a reforma no período FHC

A agenda reformista da década de 1990 esteve marcada pelo discurso ortodoxo que converteu a previdência social no mais grave problema nacional, cuja reforma foi exigida como pré-requisito para o ajuste fiscal e estabilização da economia. As propostas são claramente formuladas no receituário das agências internacionais. Uma reforma estrutural da previdência social que liberasse o Estado dos encargos com aposentadorias e pensões e ao mesmo tempo fortalecesse o crescente mercado de seguros foi colocada como requisito para a solução da crise fiscal e, ao mesmo tempo, liberação de uma poupança nacional para ser investimento e arrancada do processo de desenvolvimento. Na área de saúde predominam os preceitos de retirada do setor público das funções de asseguramento e provisão, reservando-lhe apenas a concessão de um pacote básico de atenção à saúde para a população pobre, incapaz de adquirir um seguro no mercado. Na área assistencial, a tendência universalista deveria ser revertida à focalização de população e territórios através de programas de concessão de benefícios e recursos financeiros — bolsas. Em todas estas propostas opera-se uma contra-reforma em relação aos princípios constitucionais de universalização, descentralização e controle social das políticas públicas.

A deterioração das contas públicas nos anos 1990 e a conseqüente redução do grau de liberdade fiscal do governo exacerbaram um conflito entre os ministérios da área econômica e os da área social. Dessa forma, a área previdenciária se torna a arena central desse conflito, em função da crescente importância do orçamento da seguridade social no conjunto das receitas públicas, e também como uma reação à descentralização dos recursos financeiros efetuada pela CF/88.¹¹ Dado o caráter dos gastos com a previdência, as demais áreas da seguridade — saúde e assistência —

¹¹ Melo e Silva (1999) revelam que, como a receita das contribuições sociais representava mais da metade da receita tributária da União, passou a ser disputada pelo Tesouro, uma vez que não era partilhada com estados e municípios via FPE e FPM.

foram penalizadas, tendo o INSS interrompido as transferências para a saúde em 1993, após 70 anos de financiamento ininterrupto. Como consequência, no governo Fernando Henrique Cardoso, o Ministério da Saúde protagonizou um importante movimento de defesa do orçamento, que terminou com a aprovação da Emenda Constitucional nº 29, de 2000, que vincula recursos para a área de saúde nos três níveis de governo.

As transferências do Tesouro para a seguridade — Cofins e CSLL — ao longo da década, foram bastante erráticas, mostrando a falta de comprometimento do governo central com a concepção primordial da seguridade social. Além disso, a revisão constitucional de 1993/94, como corolário deste processo de recentralização, permitiu a criação de um mecanismo dito provisório, o Fundo Social de Emergência,¹² instituído em 1994, transformado posteriormente em Fundo de Estabilização Fiscal, passando, a partir de 1999, a se chamar Desvinculação dos Recursos da União (DRU). Por esse instrumento a União retira 20% dos recursos da seguridade social¹³ e permite sua livre realocação para outras finalidades.

Tendo este quadro em perspectiva, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, no início de 1995, sua Proposta de Emenda Complementar nº 33, a PEC nº 33/95. Com uma concepção gerencial-fiscalista, a proposta de reforma passou a funcionar “como 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, 2003:22).

Consonante com os objetivos de dar tratamento fiscal a uma política social, não se encontra na PEC nº 33/95 qualquer alusão à expressão *seguridade social*, explicitando a inexistência de correlação com o sistema instituído pela Constituição de 1988. Após três anos de discussão, em 1998 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 20.

As medidas propostas visavam restaurar o 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. Este último item foi retirado da pauta, em face das reações tanto de aliados quanto da oposição.

¹² Criado na revisão constitucional, possibilita à administração federal realocar 20% de todos os recursos do Orçamento Geral da União para o Tesouro.

¹³ Excetuando-se a contribuição sobre a folha de salários, diretamente arrecadada pela previdência, a Cofins e CSLL são administradas pela Secretaria da Receita Federal. Gera-se, assim, uma falsa noção de insuficiência de recursos, dada que grande parte das necessidades de financiamento do OSS é coberta por “transferências” do OGU, interpretadas erroneamente como déficits da seguridade (Dain, 2003; Anfp, 2003).

Após mais de três anos de discussão foi aprovada a Emenda Constitucional nº 20, bem mais modesta que a proposta original, mas abrindo caminho para futuras reformas, devido aos seguintes fatores: a desconstitucionalização dos benefícios do RGPS, a afirmação do caráter contributivo do regime dos servidores e a possibilidade de os governos instituírem um teto para aposentadorias, criando um sistema complementar para seus servidores.¹⁴ Embora este último ponto não tenha sido concretizado, pois dependia de lei complementar que não foi promulgada, houve a unificação das regras aplicadas ao regime do servidor civil nos três níveis de governo, além do estabelecimento de um regime contributivo para os servidores, o que representou uma mudança profunda, já que desvinculou os benefícios previdenciários das carreiras públicas, permitindo enfatizar o desequilíbrio atuarial do regime próprio do setor público.

A EC nº 20/98 optou pela manutenção dos regimes públicos de repartição, diferenciados da seguinte maneira: trabalhadores da iniciativa privada em geral, servidores públicos civis e militares, bem como o regime privado de caráter complementar. Dessa forma, o sistema previdenciário brasileiro é composto pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS), voltado aos segurados do setor privado; pelo Regime Próprio da Previdência dos Servidores Civis (RPPS), que contempla a cobertura aos servidores da União, estados e municípios; pelo Regime dos Militares das Forças Armadas; e pelo Regime de Previdência Privada, de caráter complementar, voluntário e organizado de forma autônoma em relação à previdência social pública. Esses quatro regimes se agrupam em dois grandes segmentos: a previdência social, de caráter público (que abarca o RGPS, o RPPS e o Regime dos Militares), e a previdência complementar, de caráter privado. Esta última é composta de entidades fechadas, sem fins lucrativos, fiscalizadas pela Secretaria de Previdência Complementar do Ministério da Assistência e Previdência Social; e abertas, com ou sem fins lucrativos, fiscalizada pela Superintendência de Seguros Privados do Ministério da Fazenda. A figura 2 sintetiza a estrutura do sistema.

Figura 2

¹⁴ “Art. 40 — Aos servidores de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Parágrafo 14 — A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para o regime geral de previdência social de que trata o art. 201.”

Estrutura do Sistema Previdenciário Brasileiro com a EC nº 20/98

RGPS	RPPS	Militares federais	Previdência complementar
Compulsório, nacional, público, sistema de repartição, subsídios sociais, benefício definido: teto de R\$ 1.200,00. Admite Fundo de Previdência Complementar.	Compulsório, público, níveis federal, estadual e municipal, sistema de repartição, benefício definido: última remuneração. Admite Previdência Complementar.	Compulsório, público, nível federal, sistema de repartição, benefício definido: última remuneração com promoção para uma patente acima daquela em que se dá a disponibilidade.	Voluntário, privado, sistema de capitalização. Administração por fundos de pensão abertos ou fechados.
Administrado pelo INSS.	Administrado pelos respectivos governos.	Administrado pelo governo federal.	Fiscalizado pelo MPAS e MF.

Fonte: MPAS, 2003.

O RGPS é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e serve aos trabalhadores do setor privado, à maioria dos servidores públicos municipais e servidores das estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), beneficiando, em média, 94% dos trabalhadores do mercado formal brasileiro (Silva e Schwarzer, 2002).

O RPPS atende aos servidores de 2.140 municípios e aos funcionários públicos da administração direta, autárquica e fundacional da União, dos 26 estados e do Distrito Federal. Os regimes próprios de previdência do funcionalismo público, a rigor, somente se formalizaram em 1998, com a regulamentação da EC nº 20 e da Lei nº 9.717/98 que instituíram os regimes próprios. Até então o gasto do setor federal, estadual e municipal com seus inativos era contabilizado no gasto de pessoal, financiado por seus respectivos tesouros. Com a instituição do Regime Jurídico Único (RJU), a partir de 1990, o setor público absorveu, em seus quadros, os funcionários que até então eram contratados com base na CLT. Dentro do RJU, todos os antigos celetistas passaram a ter direito à aposentadoria integral e paridade entre salários e benefícios. Este fato, apesar de episódico, gerou forte desequilíbrio na previdência dos servidores públicos, mas com tendência a se diluir com o tempo. No entanto, tornou-os vítimas de uma ofensiva campanha desqualificadora na mídia que se intensificou a partir do final da década de 1990, ganhando contornos dramáticos no início

do atual governo.¹⁵ Como consequência, houve uma nova leva de aposentadorias dos funcionários públicos, colocando em risco o funcionamento de alguns serviços, como as universidades públicas.

No Brasil, o regime de previdência privada tem caráter essencialmente complementar, e o objetivo é constituir-se em opção para os segurados de outros regimes que desejam receber valores superiores aos tetos de benefício dos regimes a que pertencem e para aqueles que estão excluídos do mercado formal de trabalho, mas querem adquirir uma aposentadoria. No país existem dois tipos de fundos privados: aqueles restritos ao conjunto de empregados de uma certa empresa ou de um conjunto de empresas (fundos de pensão “fechados”); e planos individuais (“abertos”), acessíveis a quem desejar, no mercado financeiro privado.

As mais importantes alterações implementadas no sistema pela EC nº 20/98, pela Lei nº 9.876/99 e leis complementares nºs 108 e 109 de maio de 2001 foram:

- † estabelecimento de um teto para os benefícios do RGPS, fixado ao valor equivalente a 10 salários mínimos de dezembro de 1998 (R\$ 1.200), corrigidos pelo INPC;
- † substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela *aposentadoria por tempo de contribuição*, tendo o segurado que comprovar no mínimo 35 anos (homens) e 30 anos (mulheres) de contribuição;
- † extinção das aposentadorias proporcionais por tempo de contribuição para os filiados após 1998. Para os já filiados, necessidade de idade mínima de 53 anos (homens) e 48 anos (mulheres) e cumprimento de tempo adicional de 40% (RGPS) e 20% (RPPS);
- † ampliação do período que serve como base de cálculo para o salário de benefício, que passou a ser calculado a partir da média dos 80% maiores salários de contribuição, observados em toda a vida laboral do trabalhador;
- † criação do fator previdenciário, aplicado obrigatoriamente apenas à *aposentadoria por tempo de contribuição*, que ajusta o valor do benefício ao tempo médio de

¹⁵ A este respeito refere-se Sergio Miceli, na *Folha de S. Paulo* de 18 jul. 2003. “A teia de significações detratadas que vem minando a imagem pública dos aposentados do serviço público, designados miseravelmente como inativos, a tal ponto que eles mesmos começam a usar contra si tal disparate, sinaliza o veio das transações econômicas e políticas mobilizadas pelos futuros beneficiários dessa concordata previdenciária (...) basta atentar à desfaçatez com que se referem aos direitos dos funcionários públicos, como se fossem privilégios, talvez na expectativa de que o repulsivo ataque contra tais prerrogativas possa abafar os interesses dos grupos efetivos dos privilegiados”.

recebimento do benefício (expectativa de sobrevida), à idade de aposentadoria e ao tempo de contribuição. Tinha como objetivo endogeneizar variáveis demográficas e estabelecer uma correlação entre contribuições e benefícios para fins de determinação de seus valores;

- t unificação das regras aplicadas ao RPPS nos âmbitos federal, estadual e municipal;
- t instituição de idade mínima para a aposentadoria dos servidores públicos. Para os filiados antes de 1998: 53 anos (homens) e 48 anos (mulheres). Para os filiados depois: 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres);
- t foi facultada aos servidores públicos a previdência complementar, cujos benefícios são complementados com valores superiores àqueles pagos pelo INSS;
- t adoção de regras de controle mais rígidas para os fundos de previdência privada.

Apesar de não terem sido estruturais, tais mudanças não foram inexpressivas. O acesso aos benefícios se tornou mais difícil e passou a ser necessário um maior tempo de contribuição. Na previdência complementar foi introduzida maior rigidez no controle atuarial sobre as reservas. No entanto, apesar das importantes mudanças implementadas no RPPS, a proposta encaminhada pelo Executivo não logrou modificar alguns itens considerados importantes por seus defensores, como o fim da integralidade das aposentadorias dos servidores públicos ou a taxaço dos inativos. O fato de o governo insistir na cobrança dos inativos e pensionistas, e ter esta lei sido suspensa pelo Supremo Tribunal Federal gerou a sensação de que o governo havia fracassado em sua proposta de reforma da Previdência.

Matijascic (2001), citando dois autores — Brooks e Madrid —, chama atenção para a necessidade de se analisar as reformas empreendidas no terreno da previdência na América Latina como um todo, e no Brasil, em particular, sob alguns aspectos que são normalmente relativizados ou desconsiderados: endogeneidade do poder político; a dimensão da dívida pública total e a dimensão da dívida implícita previdenciária; influência de instituições multilaterais no país; solidez do partido que se encontra no governo; e importância política dos diferentes grupos que competem na arena de discussão das reformas. Nesse sentido, tentando obter vantagem da recente eleição e, conseqüentemente, do alto índice de popularidade do presidente, o encaminhamento da reforma da previdência se deu de forma prepotente, sem os cuidados mínimos requeridos para um consenso, obrigando o governo, sob pena de uma derrota, a retroceder em seu calendário oficial. Embora o governo Cardoso possuísse, em tese, maioria no Congresso, enfrentou enormes dificuldades de coordenação parlamentar e de lograr apoio efetivo em inúmeras matérias de seu interesse, sendo necessário realizar ne-

gociações *ad hoc* para diversos temas, amargando algumas vezes importantes derrotas, como a reforma mais profunda do RPPS.

Isto porque, embora a coalizão de apoio ao governo fosse majoritária em termos proporcionais, foi alcançada via práticas fisiológicas, não logrando ser hegemônica. Assim, ao contrário do que pretendia o governo recém-eleito — a partir da adoção de uma estratégia conhecida como “rolo compressor”, isto é, evitando a negociação, visando evitar o aprofundamento do debate em torno da proposta —, a fraca disciplina partidária no país impôs a fragmentação da base política de sustentação do governo, transformando a tramitação da proposta de reforma num processo lento e complexo, onde os interesses dos grupos com maior poder de pressão delinearão as mudanças.

Os principais grupos de interesse em jogo no processo reformista eram: as entidades representativas do mundo do trabalho e das empresas (federações patronais, centrais sindicais, sindicato dos servidores públicos e associações de fiscais da previdência); entidades representativas de aposentados e pensionistas; os fundos de pensão; grupos financeiros interessados no mercado de previdência privada e elites técnicas e burocráticas (Melo e Silva, 1999). A estratégia de condução da reforma empreendida no governo FHC, caracterizada como “tecnicista” e de caráter fiscal, privilegiou a influência dos atores na etapa de formulação da proposta, desenvolvida no seio do próprio Executivo, especialmente no interior do Ministério da Previdência e Assistência Social, na gestão do então ministro Reinold Stephanes. Ele próprio (Stephanes, 1999) sublinha a decisiva participação dos técnicos do Ipea na elaboração do projeto.

Enquanto o apoio empresarial à reforma é difuso e indireto, com interesses mais imediatos representados pelo setor financeiro, possível ganhador com a criação da previdência complementar privada (Febraban e Abrapp), a oposição se aglutina numa coalizão envolvendo a CUT, o Partido dos Trabalhadores, as associações de aposentados e pensionistas (Cobap e Mosap), associação e sindicato de técnicos (Anfip, Fenafisp e Sindifisco). Esta coalizão baseia suas ações nos conhecimentos fornecidos pelos auditores fiscais, sua capacidade de mobilização no poder de convocação e organização da CUT e do PT e canaliza suas reivindicações para a Subcomissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados. Suas propostas têm como eixo central a crítica ao diagnóstico da crise financeira da previdência social, a denúncia do uso dos recursos da seguridade social para outros fins, a defesa dos direitos adquiridos dos trabalhadores e servidores públicos e a denúncia dos riscos de privatização da previdência.

É necessário reconhecer o papel decisivo da Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias (Anfip) neste embate. A Anfip vinha cumprindo, ao longo dos anos, importante papel no debate público em torno da seguridade social, notadamente em torno da defesa do conceito vigente na Constituição, quando apresentou propostas para transferir a arrecadação da Cofins e da CSLL para o Mi-

nistério da Previdência. A entidade também acompanhava e participava ativamente das atividades da Subcomissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e mantinha relação estreita com parlamentares desta subcomissão, além de ter-se tornado interlocutora permanente da relatoria da comissão especial. Logo, o papel da Anfiop é potencializado por sua estratégia de condução da luta política junto ao Congresso Nacional, subsidiando tecnicamente os parlamentares e outros grupos de interesse e, desta forma, reduzindo o papel da burocracia e fortalecendo a democracia representativa.

Ao examinar-se a PEC nº 33/95, conclui-se que os “perdedores” que arcaíam com os custos da reforma seriam os assalariados e, sobretudo, os servidores públicos e os aposentados e pensionistas. Ainda nesse grupo se enquadrariam as categorias que desfrutavam de aposentadorias especiais, como parlamentares, magistrados e professores. Os possíveis perdedores também encontraram aliados junto aos juristas e parlamentares, cujos discursos refletiam a preocupação com a preservação de direitos sociais e individuais adquiridos ameaçados pela proposta, bem como os seus próprios interesses. Além de afetar setores de classe média, altamente organizados e detentores de conhecimentos necessários para participar do debate técnico sobre a Previdência, o rechaço das propostas do governo no Congresso também indicava a insatisfação com o projeto liberal de desmontagem do Estado e dos mecanismos públicos de proteção social. Mais ainda, foi uma reação à postura política do governo nas negociações com a sociedade e com o Congresso, caracterizada pela arrogância e pretensões de detentores da verdade.

O fato de o governo ter maioria no Congresso, existir uma posição técnica pró-reforma hegemônica e terminar não aprovando as medidas relacionadas ao regime dos funcionários públicos requer explicações. As análises sobre esta reforma identificam no arranjo político-institucional do sistema eleitoral e partidário as dificuldades para aprová-la. Assim, Kay (2001) explica que apesar de o presidente poder enviar uma emenda constitucional ao Congresso, diferentemente das medidas provisórias, sua aprovação requeria uma maioria de 3/5 da Câmara e do Senado. Além disso, enumera algumas dificuldades inerentes ao sistema político brasileiro, como a debilidade dos partidos políticos e sua indisciplina, além do poder dos governadores, que contrabalança as prerrogativas do presidente no federalismo brasileiro. A composição de maioria na base da patronagem foi também a prática usada neste caso, onde FHC perdoou o débito dos ruralistas com o Banco do Brasil, para obter os votos de seus representantes na aprovação da reforma (Kay, 2001:7).

O instrumento do destaque para votação em separado é visto como um novo recurso para os parlamentares barganharem com o Executivo.

A tentativa de aumentar as contribuições dos servidores e recriar a contribuição dos inativos, apesar de toda a insistência do governo, foi finalmente considerada

inconstitucional em 1999 pelo Supremo Tribunal Federal, fortalecendo a imagem de perda do governo neste embate.

No entanto, apesar das explicações, é necessário refletir mais profundamente sobre este processo e entender por que um governo com maioria no Congresso e uma proposta considerada tecnicamente irrefutável, sofreu tal derrota. As explicações só podem ser encontradas na relativização do consenso e no processo de negociação estabelecido. Na realidade, a suposta hegemonia da proposta fundamentada nos estudos do Ipea e capitaneada pelo Ministério da Previdência, revela-se na ausência de um debate técnico e no uso da máquina governamental como forma arrogante de domínio, sem considerar a necessidade de negociação política com os demais atores, de forma a gerar um consenso sustentável.

Finalmente, este período se encerra com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal,¹⁶ que afeta a disponibilidade dos gastos públicos com os benefícios sociais, disciplinando o limite de 12% da receita líquida dos estados e municípios para os gastos com aposentados e pensionistas e a obrigatoriedade da contribuição da União, dos estados e dos municípios aos respectivos regimes de previdência não exceder, a qualquer título, o dobro da contribuição do segurado (Stephanes, 1999:240). A lei passou a ser o principal instrumento de regulação das contas públicas ao individualizar no administrador a responsabilidade pela condução das finanças públicas e limitar o comprometimento das receitas líquidas da União, dos estados e dos municípios com as despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas, bem como para com os órgãos dos três poderes, em 50% no âmbito federal e 60% nas esferas estadual e municipal (Almeida, 2003).

5. Terceiro momento: a reforma democrática do governo Lula

O presidente Lula foi eleito por uma ampla coalizão, que somou aos votos tradicionais da esquerda os de outros setores descontentes com o modelo político-liberal, incluindo neste último grupo os empresários industriais e a classe média. Sob o lema “a esperança venceu o medo”, o novo governo tomou posse prometendo mudanças com segurança, mostrando o amadurecimento político do líder sindical que organizou a resistência aos governos militares e fundou o Partido dos Trabalhadores. Internacionalmente, a vitória de um governo de esquerda no Brasil representou a possibilidade de construção de uma alternativa à globalização subordinada aos interesses da especulação financeira.

¹⁶ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

O novo governo recebeu uma herança econômica amarga, com a economia crescendo cerca de 1,5% ao ano, incapaz, portanto, de gerar empregos para os novos trabalhadores. A especulação financeira que se seguiu à vitória de Lula fez com que o dólar disparasse e a estimativa internacional do risco de investir no Brasil subisse vertiginosamente. A opção por uma política econômica ortodoxa, dando continuidade àquela adotada pelo governo anterior em consonância com as metas acordadas com o FMI, foi adotada com vistas a estabilizar a economia e restaurar a credibilidade ameaçada no mercado financeiro internacional.

Neste contexto, o Executivo encaminhou ao Congresso as propostas de reforma previdenciária e tributária, ambas voltadas para a promoção do ajuste fiscal e o aumento da credibilidade internacional do governo. O processo de negociação destas reformas evidenciou algumas de suas principais qualidades e deficiências. Como ponto positivo, 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. Desta forma, deu maior densidade ao processo democrático, reduzindo as pressões dos congressistas por barganhas de cargos e verbas públicas para aprovar as reformas.

A proposta da reforma — Proposta de Emenda Constitucional nº 40, de 2003, a chamada PEC nº 40 — 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: “Em 2002, a necessidade de financiamento da Previdência foi de R\$ 71,4 bilhões, sendo R\$ 17 bilhões do RGPS e R\$ 54,4 bilhões da previdência dos servidores públicos. Para 2003, estima-se que a necessidade de financiamento chegue a R\$ 75,9 bilhões” (MPS, 2003).

Pela primeira vez, o Ministério da Previdência assumiu a obrigatoriedade da contribuição patronal para os órgãos públicos, o que reduziria, em termos contábeis, o tamanho do rombo do sistema previdenciário, como demonstra a tabela 1.

Neste diagnóstico, o MPS faz algumas opções que o distinguem das propostas do governo anterior, ao reafirmar o regime de repartição, considerar inviável assumir os custos de transição para um regime de capitalização e ao considerar necessária a política de subsídios às aposentadorias dos trabalhadores rurais e empregados domésticos, alegando que a transferência de rendas através dos benefícios previdenciários reduziu em 11,3 pontos percentuais o nível de pobreza (18,1 milhões de pessoas deixaram de ser pobres).

O fato de tentar afastar-se de uma proposta identificada com o governo anterior e com os interesses de privatização da previdência levou o governo a desconsiderar o projeto em tramitação no Congresso, reduzindo pontos de conflito.

Tabela 1
 Receita, despesa e necessidade de financiamentos do RGPS
 e RPPS

Regime	2001		2002		2003	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
I — Regime Geral — INSS	(12,8)	(1,1)	(17,0)	(1,3)	(19,6)	(1,4)
Contribuições (arrecadação líquida)	62,5	5,3	71,0	5,5	78,3	5,5
Benefícios	75,3	6,4	88,0	6,8	97,9	6,9
II — Previdência dos servidores públicos	(37,0)	(3,1)	(39,8)	(3,1)	(41,1)	(2,9)
s Contribuições	19,4	1,6	21,8	1,7	23,0	1,6
s Despesas com inativos e pensionistas	56,4	4,8	61,6	4,7	64,0	4,5
União	(21,1)	(1,8)	(22,9)	(1,8)	(23,0)	(1,6)
s Contribuições	7,0	0,6	9,4	0,7	10,7	0,8
s Despesas com inativos e pensionistas	28,1	2,4	32,3	2,5	33,6	2,4
Estados	(13,7)	(1,2)	(14,5)	(1,1)	(15,4)	(1,1)
s Contribuições	11,0	0,9	11,0	0,8	11,0	0,8
s Despesas com inativos e pensionistas	24,6	2,1	25,5	2,0	26,4	1,9
Municípios	(2,3)	(0,2)	(2,4)	(0,2)	(2,5)	(0,2)
s Contribuições	1,4	0,1	1,4	0,1	1,4	0,1
s Despesas com inativos e pensionistas	3,7	0,3	3,8	0,3	3,9	0,3
Total	(49,8)	(4,2)	(56,8)	(4,4)	(60,6)	(4,3)

Fontes: MPAS, MF/SRF, MF/STN, MPOG/Boletim Estatístico de Pessoal e INSS, PLO 2003.

Elaboração: SPS/MPS.

Obs.: Em 2003, dados do Regime Geral — INSS = PLO 2003. Valores dos PIBs = PLO 2003.

No entanto, assumiu o mesmo diagnóstico das finanças previdenciárias, desvinculando-as do conjunto da seguridade social. O MPS assume o esquiteamento do orçamento da seguridade social que foi sendo processado ao longo dos anos (CPMF, EC nº 20) e enfrenta as críticas daqueles que defendem os princípios constitucionais que asseguram a integridade da seguridade social. Este foi o ponto central

de discordância tanto no CDES quanto no Congresso, já que a Anfip apresentava dados que demonstravam que a seguridade social seria superavitária, caso seus recursos não fossem desviados para outros fins. A tabela 2 mostra a existência de um superávit de R\$ 31.466 milhões em 2001.

Discriminação	2001 (R\$ milhões)
Receitas	
Receita previdenciária líquida	662.491
Outras receitas do INSS	618
Cofins	45.679
CSLL	8.968
CPMF	17.159
Concurso de prognósticos	521
Receita própria do Ministério da Saúde	962
Outras contribuições sociais	481
Total de receitas (a)	136.879
Despesas	
Total de pagamento de benefícios	78.679
s Benefícios previdenciários	73.692
s Urbanos	59.383
s Rurais	14.309
s Benefícios assistenciais	4.323
s RMV	1.636
s Loas	2.687
s EPU	682
Saúde	21.111
Assistência social geral	1.875
Custeio e pessoal do MPAS	3.497
Fundo de Combate à Pobreza	233
Total de despesas (b)	105.413
Saldo final (a – b)	31.466

Fonte: Anfip, 2003.

A discordância entre os dados do ministério sobre o déficit da Previdência e os dados da Anfip sobre o superávit da seguridade social só pode ser explicada tendo em conta a retenção de recursos (permitida pela DRU), ou mesmo o simples desvio dos recursos destinados à área social. Dados do Siafi mostram que em 2001 foram arrecadados R\$ 71.805 milhões em contribuições sociais, e gastos com o MPS e com o Ministério da Saúde apenas R\$ 35.976 milhões. Ou seja, quase 50% das contribuições sociais foram desviados de sua destinação constitucional.

O questionamento do diagnóstico¹⁷ feito pelo MPS refletia-se no igual enfrentamento às suas propostas. Para o Ministério da Previdência, havia um cenário de relativo controle da necessidade de financiamento do RGPS, que poderia ser enfrentado com medidas de caráter gerencial, tais como o combate à sonegação e fraudes, a melhoria nos serviços de atendimento, os incentivos à filiação e contribuição, a ampliação do esforço de recuperação de crédito, o aumento da arrecadação.

Já 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. Andrade (2003) contesta o suposto equilíbrio financeiro do RGPS assim como a insolvência do regime próprio já que, dadas a situação recessiva da economia e a redução do trabalho formal, o déficit do RGPS tem sido progressivo, enquanto o do regime próprio — em decorrência da situação esporádica de absorção dos celetistas no RJU — tenderia a ser atenuado ao longo do tempo.

Além disso, membros do CDES identificados com as questões sociais recusaram-se a aceitar a pauta restritiva imposta pelo Ministério da Previdência — que tratava apenas da reforma do regime próprio — e reivindicaram a discussão de medidas de inclusão aos 57,7% da população economicamente ativa e seus dependentes, que estão hoje excluídos da cobertura previdenciária.¹⁸

Apesar da pressão dos membros do CDES, cujas propostas buscavam identificar 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. Como as reformas da previdência e tributária eram 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. Como era esperado, o debate repetiu-se também no Congresso, com o relator optando por remeter a discussão da in-

¹⁷ Detalhes em MPS, 2003.

¹⁸ Ver Fleury (2005b) e também *Por uma previdência que amplie a cidadania*, assinada por membros do CDES.

clusão social à legislação infraconstitucional, com prazo para que fosse encaminhada pelo Ministério da Previdência.

Assim, o governo logrou 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.

Diferentemente do governo anterior, o presidente Lula convocou os governadores para reuniões de discussão das duas reformas, por serem diretamente afetadas tanto pelo estrangulamento das finanças estaduais com os encargos previdenciários, quanto pela negociação em torno do pacto federativo e da distribuição dos recursos tributários. A Carta de Brasília (2003) foi o pacto firmado entre a União e os estados nos temas previdenciário e tributário. Assim como no CDES, o governo usou a tática de buscar o acordo mínimo possível, apesar de todos os signatários dos consensos sentirem-se incomodados por não terem suas reivindicações plenamente atendidas. O ato altamente simbólico do presidente Lula que, seguido por membros do CDES e pelos governadores, dirigiu-se ao Congresso para entregar os projetos de reforma antes do prazo previsto, demonstrou o espírito de consenso pactuado que o governo quis imprimir aos dois projetos. Este espírito de conciliação reduziu o impacto das críticas advindas de 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 subsequentes no Congresso.

Surpreendentemente, a cobrança dos inativos, que havia sido o ponto de discordância e inviabilização da reforma do regime próprio no governo FHC, foi mais facilmente absorvida e aceita nesta nova conjuntura, onde o governo atual foi flexível para negociar o aumento do teto de isenção de contribuições de inativos e pensionistas. O governo também terminou por aceitar a preservação dos direitos adquiridos daqueles, passando a aplicar o teto comum ao RGPS apenas para os funcionários públicos que iniciassem a carreira após a aprovação da reforma.

O ponto mais polêmico foi o conflito com os interesses dos membros do Judiciário, em relação ao teto salarial e de benefícios previdenciários. Depois de muitas negociações, nas quais o governo foi cedendo à medida que percebia as dificuldades para viabilizar a reforma como um todo, o acordo foi feito. Finalmente, o governo conseguiu aprovar a reforma que estabelecia um impedimento legal para o pagamento de salários, aposentadorias e pensões milionárias.

Sem maiores discussões, o acordo final incluiu a criação da previdência complementar pública com regime de contribuições definidas, afastando o fantasma da privatização da Previdência mas, ao mesmo tempo, impedindo a volta da discussão sobre o regime de benefícios definidos.

Principais pontos da reforma aprovada nos dois turnos da Câmara e do Senado:

- † a aposentadoria integral para os servidores públicos será viabilizada somente quando cumpridos os critérios de idade mínima de 60 anos (homem) e 55 anos (mulher), 35/30 de contribuição, 20 anos de serviço público e cinco anos de exercício efetivo do cargo;
- † os servidores que não cumprirem os critérios para a aposentadoria integral poderão se aposentar pela média das contribuições que fizeram à Previdência desde julho de 1994. A forma de cálculo da aposentadoria para estes servidores será definida, ainda, em lei complementar;
- † para os servidores que ainda irão se aposentar, o teto passará a ser de R\$ 2.400,00. Benefícios acima deste valor dependem de contribuição para a previdência complementar;
- † os fundos de pensão serão públicos, fechados, ou seja, só para os funcionários de determinadas carreiras, e com contribuição definida. Será de competência do Poder Executivo apresentar projeto de lei para instituição dos fundos;
- † a reforma trouxe limites para as aposentadorias do setor público federal (Executivo, Legislativo e Judiciário), estabelecendo o valor máximo de R\$ 17.300,00;
- † no setor público estadual, o limite para as aposentadorias será diferenciado de acordo com os poderes — no Executivo, o limite será o salário do governador; no Legislativo, dos deputados estaduais; e no Judiciário, dos desembargadores. Para o Judiciário, os vencimentos corresponderão a 90,25% do salário de ministro do STF — o equivalente a R\$ 15.613,00;
- † subteto para as aposentadorias dos servidores municipais corresponde ao salário dos prefeitos. Os municípios e estados poderão cobrar menos que 11% da contribuição previdenciária dos seus servidores;
- † a partir de 2012, a idade para aposentadoria compulsória aumentará de 70 para 75 anos;
- † a idade mínima para aposentadoria dos servidores que entraram no setor público até 1980 aumentará em sete anos — 55 anos para as mulheres e 60 para os homens;
- † para os servidores que se aposentarem antes de concluir o tempo mínimo de contribuição, os proventos serão reduzidos por ano antecipado. Para os que se aposenta-

rem até 2005 o redutor será de 3,5% ao ano. A partir de 2006, o redutor será de 5%, até o limite de 35%. Caso haja a hipótese de ser aplicado o redutor máximo, a idade mínima para aposentadoria será de 48/53 anos;

- t redução em 30% do valor da pensão que ultrapassar R\$ 2.400,00;
- t os servidores públicos aposentados irão contribuir com 11% para financiar a Previdência. Para os funcionários dos estados e municípios inativos, a contribuição vai incidir sobre o valor das aposentadorias que supere R\$ 1.200,00. Já para os servidores da União, o teto será de R\$ 1.440,00. Os futuros aposentados passarão a ter isenção maior na contribuição da Previdência — pagarão 11% sobre o que exceder R\$ 2.400,00;
- t a partir da reforma, os servidores que cumprirem os critérios para a aposentadoria pelas normas atuais e preferirem continuar na ativa, serão beneficiados com isenção de contribuição de 11% para a Previdência — “abono de permanência”;
- t paridade dos reajustes entre ativos e inativos e pensões somente para os benefícios já concedidos;
- t serão respeitados os critérios de paridade para os atuais servidores que cumprirem os requisitos necessários à aposentadoria integral. Para os futuros servidores e os que optarem por se aposentar pela média dos últimos vencimentos (sem aposentadoria integral), os reajustes estarão desvinculados dos reajustes devidos aos servidores da ativa. Os benefícios serão corrigidos de acordo com a inflação, em termos a serem ainda definidos em lei complementar;
- t para trabalhadores da iniciativa privada o teto do benefício concedido pelo INSS passará a ser R\$ 2.400,00 e a contribuição sobre este teto passará a ser de R\$ 264,00.

No entanto, durante o processo de tramitação da PEC nº 40 no Senado, foi fechado um acordo entre governo e oposição para a aprovação de uma proposta de emenda paralela, que altera alguns pontos polêmicos da reforma previdenciária sem, contudo, alterar o texto principal que já havia sido aprovado na Câmara Federal. Nela, as regras de transição para os servidores próximos da aposentadoria foram flexibilizadas. Por exemplo, na reforma aprovada em dezembro de 2003, a paridade era garantida apenas aos servidores já aposentados. Com a PEC paralela, esta paridade é concedida a todo o funcionalismo público, desde que cumpridos os requisitos de idade e tempo de serviço. Para os pós-ingressados não há paridade.

A seguir, o resumo dos principais pontos da proposta de Emenda Constitucional nº 77, de 2003, — PEC paralela — já aprovada no Senado e em trâmite na Câmara Federal:

- † flexibilização das regras para obtenção de aposentadoria integral. Para cada ano trabalhado a mais, o servidor poderá abater um ano da idade mínima exigida para aposentadoria — 60 anos para homens e 55 para mulheres —, cumpridos os seguintes requisitos: 35 anos de contribuição no caso dos homens ou 30 anos se mulher, 25 anos de serviço público, 15 anos de carreira e cinco anos no último cargo;
- † os estados, os municípios e o Distrito Federal poderão fixar alíquotas de contribuição previdenciária abaixo do patamar de 11% estabelecido para os servidores públicos federais;
- † amplia-se a faixa de isenção para a cobrança da contribuição previdenciária de inativos e pensionistas portadores de doenças incapacitantes para o trabalho — a serem definidas em lei complementar. Ficam garantidos a isenção da contribuição previdenciária e o redutor zero para aposentadorias ou pensões até o dobro do limite máximo estabelecido para o RGPS, ou seja, R\$ 4.800,00. A reforma aprovada prevê isenção para todos os aposentados que ganhem abaixo de R\$ 1.440,00, no caso dos servidores federais e de R\$ 1.200,00, para os estaduais;
- † a paridade será estendida às futuras aposentadorias dos servidores que já ingressaram na carreira pública, desde que cumpridos os seguintes requisitos: 25 anos de serviço público, 15 anos de carreira e cinco anos no mesmo cargo. Os que ingressarem no serviço público após a reforma não terão direito à paridade;
- † altera-se o artigo da reforma que estabelece o teto do serviço público federal em R\$ 17.300,00, com a possibilidade de inclusão de ganhos indiretos. Com a nova PEC abre-se uma brecha para que as verbas de gabinete recebidas pelos parlamentares, por exemplo, não sejam incluídas no cálculo do teto;
- † será facultada aos estados a adoção de subteto único, tendo como limite os vencimentos dos desembargadores — que equivalem a 90,25% dos salários dos ministros do STF. Os governadores terão 90 dias para fazer sua opção.
- † delega-se aos estados a possibilidade de estabelecimento de regime especial de aposentadoria para os policiais;
- † cria-se um sistema especial de inclusão previdenciária, com alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do RGPS, para os trabalhadores sem vínculo empregatício e para as donas de casa.
- † fica garantida a participação paritária de representantes dos três poderes e do Ministério Público na gestão dos regimes de previdência dos servidores, ampliando sua fiscalização.

Cabe aqui importante ressalva: a polêmica contribuição dos inativos e pensionistas instituída no art. 4º da Emenda Constitucional nº 41/03, proposta pelo presidente Lula e promulgada em dezembro de 2003, foi votada constitucional em agosto de 2004 pelo Supremo Tribunal Federal. Lula alcança algo que seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, tentou por meio de lei, não logrando, contudo, a vitória.

Sete ministros votaram a favor da constitucionalidade da cobrança do tributo: Cezar Peluso, Eros Grau, Gilmar Mendes, Carlos Velloso, Joaquim Barbosa, Sepúlveda Pertence e Nelson Jobim. E quatro, contra: Ellen Gracie (ministra-relatora), Carlos Ayres Britto, Marco Aurélio e Celso de Mello.

Os ministros que decidiram pela constitucionalidade da cobrança dos inativos e pensionistas seguiram o voto do ministro Cezar Peluso, que usou o argumento do princípio da solidariedade, consagrado no modelo de seguridade social adotado na Constituição de 1988. Segundo ele, o sistema previdenciário vigente no país não é regido por normas de direito privado, mas sim pelo direito público. O regime previdenciário público tem por escopo garantir condições de subsistência, independência e dignidade pessoais ao servidor idoso, mediante o pagamento de aposentadoria e, conforme o art. 195 da Constituição, deve ser custeado por toda a sociedade, de forma direta e indireta. “No rol dos direitos subjetivos inerentes à situação de servidor inativo não consta o de imunidade tributária absoluta dos proventos correlatos” (STF, 2004). O ministro Eros Grau (2004), seguindo o voto do ministro Cezar Peluso, complementa:

Essa imunidade corresponderia a um privilégio que não se justifica por referência ao bem comum, como se dá, por exemplo, nos casos de imunidade parlamentar e da imunidade tributária de que gozam reciprocamente União, estados-membros e municípios. Ainda que não se tome em conta considerações puramente atuariais na discussão da matéria, não se justifica essa vantagem contra o direito comum.

Já os ministros contrários à cobrança seguiram o voto da relatora, a ministra Ellen Gracie, e argumentaram que a EC nº 41/03 afrontou o §4º do art. 60 da Constituição Federal, segundo o qual não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais, pois o princípio da proibição do retrocesso de direitos fundamentais de caráter social impede que sejam desconstituídas conquistas já alcançadas pelo cidadão.

Porém, todos consideraram inconstitucional a diferença de alíquotas contributivas estabelecidas nos incisos I e II do parágrafo único do art. 4º da emenda, que criava diferentes faixas de isenção para os inativos e pensionistas da União e os de estados, Distrito Federal e municípios, por ferir o princípio constitucional da isonomia.

Como resultado prático da decisão do Supremo, ficou estabelecido que para todos os inativos e pensionistas, sejam eles federais ou estaduais, a contribuição previdenciária deve incidir somente sobre a parcela que exceder o teto estabelecido no art. 5º da EC nº 41/03. O dispositivo fixa em R\$ 2.400,00 o teto para a incidência da contribuição, devendo esse valor ser atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do Regime Geral da Previdência Social.

6. Considerações finais

Após a análise dos três diferentes momentos que implicaram reformas da previdência social, podemos identificar os pontos centrais:

- † devido ao alto nível de articulação da política previdenciária com as políticas econômica, trabalhista e tributária é impossível analisar os resultados da reforma de maneira desvinculada destas outras políticas, que condicionam os níveis de emprego, salário e a produção industrial. A sustentabilidade financeira da previdência depende de fatores extraprevidenciários, além daqueles fatores internos — relativos ao financiamento, à gestão e ao padrão de benefícios — que podem ser objeto da reforma da previdência. Devido à capilaridade da política previdenciária, que atinge os trabalhadores e os empresários, além dos governos nos três níveis, a sustentabilidade política da reforma depende da geração de consensos amplos, capazes de reduzir a pressão daqueles que se sentem afetados pelas alterações propostas;
- † como conseqüência da democratização do país, as soluções para as crises do sistema previdenciário já não poderão mais assumir o formato de um pacote baixado pelo Executivo com base em análises “técnicas”, requerendo um processo de negociação e discussão de diagnósticos e soluções, envolvendo a burocracia, a sociedade organizada, o Congresso e o Judiciário. O cenário principal para a negociação foi o Congresso, mas a modalidade da negociação mudou de uma troca de favores para uma discussão em relação aos pontos substantivos da reforma. A não-consideração desses requisitos, sob qualquer argumento, implicará o fracasso da proposta de reforma;
- † a capacitação técnica da sociedade em matéria previdenciária é um fato incontestado, fazendo a discussão sair dos circuitos tecnocráticos para envolver-se em um processo cada vez mais amplo e institucionalizado de debate entre atores políticos, circuitos acadêmicos, parlamentares etc. A organização de técnicos na matéria previdenciária em associações, sindicatos e movimentos sociais tem sido um fator-

chave no encaminhamento, negociação e aprovação/rejeição das propostas reformistas;

- t a conjuntura recessiva e a necessidade de ajustes fiscais foram os motores das reformas mais recentes, que enfrentaram o ideário democrático impresso na CF/88 sob o conceito de uma seguridade social, onde as políticas setoriais orientam-se pelo primado da justiça social. Neste sentido, os preceitos democráticos impressos na Carta Constitucional têm sido preservados nos embates mais recentes, ainda que em conjunturas francamente desfavoráveis. É de se esperar que políticas redistributivas sejam incentivadas em conjunturas econômicas mais favoráveis. Mas a permanência dos princípios constitucionais é um indicador da capacidade da CF/88 de transcender mudanças conjunturais, ainda que duradouras. A adaptação da previdência social a situações de envelhecimento da população, contenção das despesas públicas e novas articulações com o mercado de seguros é uma tendência universal. No entanto, a preservação da seguridade social é uma opção política nacional, como bem ficou demonstrado na controversa tributação dos inativos e pensionistas. O Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade, baseando-se para isso no princípio da solidariedade, base do modelo adotado pela Carta de 1988;
- t as reformas dos governos de FHC e Lula ocorrem em contextos econômicos semelhantes e dentro de um mesmo marco institucional que define os limites e as possibilidades da negociação entre Executivo, Legislativo, Judiciário e atores sociais organizados. No entanto, as variáveis utilizadas para explicar o fracasso na aprovação das propostas de FHC — relativas às debilidades do sistema partidário e às particularidades do funcionamento do Congresso — não seriam suficientes para explicar o sucesso da aprovação do projeto de reforma no governo Lula. É necessário buscar, para além das contingências econômicas e da institucionalidade política, as razões das diferenças encontradas nos dois momentos. Em outras palavras, é na dinâmica da relação entre os principais atores políticos que devem ser encontradas as variáveis explicativas;
- t a criação de novos canais institucionais de negociação política no governo atual aparece como a variável crucial, ao lado da adoção de um modelo de democracia pactuada, para explicar a flexibilidade e adaptabilidade do governo aos interesses representados nas diferentes arenas políticas. Os novos canais — o CDES e a reunião com os governadores — funcionaram como espaços institucionais com transparência, nos quais a sociedade civil e os governos regionais puderam expressar suas demandas e introduzir questionamentos à proposta oficial, dando maior visibilidade ao debate, antes mesmo da negociação proces-

sada no Congresso. Ao invés de sobrepor-se ao Congresso, o debate nestas instâncias permitiu o adensamento e aprofundamento da discussão, em um processo no qual o modelo de democracia deliberativa precedeu o da democracia representativa. Diferentemente da pressão exercida pelos grupos de interesse sobre os congressistas, os fóruns deliberativos possibilitam o debate das posições em uma arena coletiva, na qual é necessária a defesa das diferentes posições com base em argumentos razoáveis, e a assunção de compromissos públicos. A combinação de modalidades de democracia deliberativa com democracia representativa representa uma inovação no processo, permitindo arenas simultâneas, paralelas e até concorrentes, de transação dos conflitos, podendo gerar condições efetivas de maior governabilidade.

Não resta dúvidas que o processo de reforma da previdência não está esgotado, seja em relação às questões de sua sustentabilidade financeira, seja em relação à necessidade de inclusão previdenciária, revisão do padrão de benefícios de acordo com as demandas diferenciadas de gênero e raça, adequação do modelo previdenciário às transformações no processo produtivo e nas trajetórias laborais, inserção da proteção social em um novo *mix* de relações público-privado etc. O que parece estar assegurado é o processo democrático das futuras reformas. Neste processo, o Executivo definiu o escopo e as diretrizes da reforma, bem como o processo de sua negociação; o Legislativo reafirmou seu papel como o canal de discussão privilegiado das reformas; e o Judiciário alterou o teto inicialmente previsto dos benefícios, atendendo a reivindicações corporativas, além de surpreender com a decisão favorável à cobrança de contribuição previdenciária de inativos e pensionistas.

Referências bibliográficas

ANDRADE, E. I. G. *(Des)equilíbrio da previdência social brasileira 1945-1997*. Tese (Doutorado) — Face/UFMG, Belo Horizonte, 1999.

———. Governo Lula e o Estado de bem-estar. *Teoria e Debate*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, v. 16, n. 53, p. 21-25, mar./abr./maio 2003.

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

DAIN, S. Correção de rota. *Teoria e Debate*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, v. 16, n. 53, p. 27-29, mar./abr./maio 2003.

DELGADO, I. G. *Previdência social e mercado no Brasil: a presença empresarial na trajetória da política social no Brasil*. São Paulo: LTr, 2001.

- FLEURY, S. Evolução e crise de uma política social. *Saúde em Debate*. São Paulo: Cebes, 1980.
- . *Por um fundo solidário para inclusão na previdência social*. Disponível em: <www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_professor.asp?cd_pro=36>. Acesso em: 14 fev. 2005a.
- . *Reforma da previdência: 11 teses para o debate*. Disponível em <www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_professor.asp?cd_pro=36>. Acesso: 14 fev. 2005b.
- . Seguridade social: as mudanças necessárias. *Saúde em Debate*, n. 48, set. 1995.
- GRAU, E. *Voto no Supremo Tribunal Federal — ação direta de inconstitucionalidade*. 2004. ms.
- KAY, S. Brazil's social security reform in comparative perspective. In: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION CONGRESS, 23. *Proceedings...* Washington, DC, 2001.
- MATIJASCIC, M. Reformas estruturais e previdência no Brasil: balanço atual e perspectivas. In: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION CONGRESS, 23. *Proceedings...* Washington, DC, 2001.
- MELO, M. A. C.; SILVA, P. L. B. Reforma da seguridade social no Brasil. *Cadernos NEPP*. Campinas: NEPP/Unicamp, n. 39, 1999.
- MPS. *Diagnóstico do sistema previdenciário*. Brasília, 2003. Disponível em: <www.mps.gov.br>.
- OLIVEIRA, J.; TEIXEIRA, S. *(Im)Previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1985.
- SILVA, E. R.; SCHWARZER, H. *Proteção social, aposentadorias, pensões e gênero no Brasil*. Brasília: Ipea, n. 934, 2002. Texto para Discussão, n. 934.
- STEPHANES, R. *Reforma da previdência*. 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Supremo decide pela constitucionalidade da contribuição de inativos e muda teto previdenciário*. Disponível em: <www.stf.gov.br/noticias>. Acesso em: 19 ago. 2004.
- TEIXEIRA, A. *Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1990. Texto para Discussão, 249.

Anexo 1

Evolução histórica da previdência social no Brasil				
Marco referencial	Modelo	Financiamento	Gestão	Benefício

Lei Eloi Chaves (Decreto-lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923) Cria as CAPs.	Abrangente, pródigo e civil	Contribuição direta dos empregadores sobre o faturamento e dos empregados sobre o salário.	Gerenciada por um conselho administrativo composto por representantes dos empregadores e dos empregados. O diretor do Departamento Nacional do Trabalho apenas julgava os recursos.	Diversificado, além de atingir os dependentes dos contribuintes.
---	-----------------------------	--	---	--

Marco referencial	Modelo	Financiamento	Gestão	Benefício
Substituição das CAPs pelos IAPs	Seguro social: restrição dos benefícios	Contribuição tripartite: empregados, empregadores e União, com base na folha de salários.	Tripartite, com aumento progressivo do controle por parte do Estado.	Proporcional à contribuição. Há também maior restrição no valor, tipo e condições de acesso aos benefícios.
1945-64 (período de democracia populista)	Rediscussão sobre o papel da política previdenciária, objetivando a mudança do modelo de seguro social pelo modelo de seguridade social	Tripartite, aumenta a dívida da União com o sistema.	Tripartite, maior poder de barganha dos IAPs.	Ampliação da cobertura com massificação de privilégios.

Decreto-lei nº 72, de 21 de novembro de 1966 (unificação das IAPs no INPS)	Seguro social unificado	<p>União: cobre despesas administrativas.</p> <p>Empregador: folha de pagamento.</p> <p>Empregado: sobre o salário.</p>	Reforma administrativa: unificação do controle por parte da União e saída dos trabalhadores na gestão da política. Estes se tornam meros contribuintes.	<p>Extensão da cobertura previdenciária para quase toda a população urbana e parte da rural.</p> <p>Incorporação de benefícios assistenciais para aqueles que não contribuem para a PS.</p> <p>Benefícios com base na necessidade</p>
Constituição de 1988	Seguridade social: assistência, previdência e saúde	<p>Diversificação das fontes: Cofins e CSLL.</p> <p>Empregadores: folha de pagamento.</p> <p>Empregados: sobre o salário.</p>	Controle social pela participação da sociedade civil nos conselhos de saúde e de assistência, nos três níveis de governo.	<p>Universalização do acesso aos serviços de saúde.</p> <p>Equiparação dos trabalhadores rurais e urbanos na previdência.</p>
Marco referencial	Modelo	Financiamento	Gestão	Benefício
			<p>Descentralização da saúde e assistência.</p> <p>Criação do Conselho Nacional da Previdência Social, quadripartite.</p> <p>Criação do orçamento da seguridade social.</p>	<p>Valor dos benefícios não pode ser menor que o salário mínimo e não pode ser diminuído.</p> <p>Criação de benefício assistencial para idoso e deficiente sem renda.</p>

continua

Reforma de Fernando Henrique: emendas constitucionais nºs 20/98 e 29/00	Seguridade social	Foi criada a CPMF, parte dos recursos são destinados à saúde.	Divisão do sistema previdenciário brasileiro em quatro regimes:	Acesso mais restrito aos benefícios:
		Desde a revisão constitucional de 1993/94, 20% dos recursos da União são desvinculados de suas destinações, com a instituição, em 1994, do Fundo Social de Emergência que, em 1999, passou a se chamar Desvinculação dos Recursos da União.	s Regime Geral da Previdência Social (RGPS), voltado aos segurados do setor privado;	s instituição de idade mínima para a aposentadoria dos servidores públicos (para os filiados antes de 1998 — 53 anos (homens) e 48 anos (mulheres); para os filiados depois — 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres);
		A Emenda Constitucional nº 20/98 vincula as contribuições sobre a folha de salário como fonte exclusiva para a previdência.	s Regime Próprio da Previdência dos Servidores Cíveis (RPPS) — que contempla a cobertura aos servidores da União, estados e municípios;	s previdência complementar facultativa para os servidores públicos;
		A Emenda Constitucional nº 29/00 vincula recursos para a área de saúde, nos orçamentos da União, dos estados e dos municípios.	s regime de previdência privada, de caráter complementar, voluntário e organizado de forma autônoma em relação à previdência social pública.	s estabelecimento de um teto para os benefícios do RGPS, fixado ao valor equivalente a 10 salários mínimos de dezembro de 1998 (R\$ 1.200), corrigidos pelo INPC;
Marco referencial	Modelo	Financiamento	Gestão	Benefício

continua

Reforma da previdência do governo Lula: PEC nº 40/2003	Seguridade social	<p>Contribuição dos aposentados de 11% acima do teto.</p> <p>Limitação do teto de contribuição para os novos servidores.</p> <p>Aumento do teto de contribuição para o RGPS.</p> <p>Desoneração da folha de salários com parte da contribuição sobre faturamento.</p> <p>Prorrogação da CPMF e da DRU.</p>	Será criada a previdência complementar para os funcionários públicos.	<p>s substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela <i>aposentadoria por tempo de contribuição</i>, tendo direito o segurado que comprovar no mínimo 35 anos (homens) e 30 anos (mulheres) de contribuição.</p> <p>Modificações nos benefícios dos atuais funcionários públicos, tornando mais difícil o acesso:</p> <p>s a aposentadoria integral somente se respeitados os seguintes critérios — idade mínima de 60 anos (homem) e 55 anos (mulher); 35/30 de contribuição; 20 anos de serviço público e cinco anos de exercício efetivo do cargo. Os que não cumprirem essas normas, poderão se aposentar com a média de contribuição, contada a partir de julho de 1994;</p>
Marco referencial	Modelo	Financiamento	Gestão	Benefício

continua

s em 2012 haverá o aumento de idade para a aposentadoria compulsória: homem 75 e mulher 70 anos;

s eliminação da aposentadoria integral para os novos funcionários;

s criação de um teto de R\$ 2.400,00 para a aposentadoria dos novos servidores.

RGPS — aumento do teto para R\$ 2.400.

Fonte: Fleury, 1980.

Anexo 2

Glossário

Abrapp — Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Privada

ANC — Assembléia Nacional Constituinte

Anfip — Associação Nacional de Fiscais de Contribuições Previdenciárias

CAP — Caixa de Aposentadorias e Pensões

CDES — Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CF/88 — Constituição Federal de 1988

CLT — Consolidação das Leis Trabalhistas

Cobap — Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas

Cofins — Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

continua

Conasp — Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária

CPI — Comissão Parlamentar de Inquérito

CPMF — Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras

CSLL — Contribuições sobre o Lucro Líquido

CUT — Central Única de Trabalhadores

Dataprev — Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social

DRU — Desvinculação de Recursos da União

EC — Emenda Complementar

FBH — Federação Brasileira de Hospitais

Febraban — Federação Brasileira de Bancos

Fenafisp — Federação Nacional de Fiscais de Contribuições Previdenciárias

FGTS — Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

Finsocial — Contribuição para o Financiamento da Previdência Social

FMI — Fundo Monetário Internacional

IAP — Instituto de Aposentadorias e Pensões

Iapas — Instituto de Administração Financeira da Previdência Social

Inamps — Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INPC — Instituto Nacional de Preços ao Consumidor

INPS — Instituto Nacional de Previdência Social

INSS — Instituto Nacional do Seguro Social

Ipea — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA — Legião Brasileira de Assistência

Lops — Lei Orgânica da Previdência Social

Mosap — Movimentos de Servidores e Aposentados e Pensionistas

MPAS — Ministério da Previdência e Assistência Social

MPS — Ministério da Previdência Social

ORTN — Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional

Pasep — Programa do Patrimônio do Servidor

PEC — Proposta de Emenda Constitucional

PIS — Programa de Integração Social

PL-9 — Proposta de lei nº 9

PPA — Plano Plurianual de Ação

RGPS — Regime Geral da Previdência Social

RJU — Regime Jurídico Único

RPPS — Regime Próprio da Previdência dos Servidores Civis

STF — Supremo Tribunal Federal