

*Análise de conjuntura***REFORMA DA PREVIDÊNCIA:
HISTÓRIA E CONSEQUÊNCIAS¹**

JOVINIANO SOARES DE CARVALHO NETO*

1. INTRODUÇÃO

Muitos dos que comemoram a vitória da esperança contra o medo quando da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva foram lançados na perplexidade, no protesto e na greve contra o governo que ajudaram a eleger. Esta reviravolta tem como marco maior a proposta da reforma da Previdência incluída na agenda pública em janeiro deste ano e enviada ao Congresso Nacional em abril. O teor da proposta, que continua e aprofunda a política implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), seguindo orientação do Banco Mundial, a violência política utilizada no enquadramento dos políticos da base governista (inclusive do próprio Partido dos Trabalhadores/PT) e a virulência verbal utilizada contra os adversários da reforma pela grande mídia comercial e pelo próprio Lula explicam a dimensão da reação dos atingidos e de todos que, há anos, vêm se opondo a implantação do projeto neoliberal no Brasil².

1. O presente texto baseia-se em exposição feita na Mesa Redonda “Que Previdência garantirá o futuro dos brasileiros?” promovida pela Fundação Alberto Pasqualini, em Salvador, em 25.07.2003, tendo sido atualizado em 10.08.2003.

2. Duas falas exemplificam o ataque do presidente: “Se um cortador de cana tem que trabalhar até os 60 anos, porque um professor universitário pode se aposentar aos 48? Por que alguém pode se aposentar ganhando R\$ 17 mil por mês enquanto tem quarenta milhões de pessoas que não conseguem nem um emprego?” (cf. “Presidente bate nos intelectuais”, *A Tarde*, Salvador, 18.06.2003, p.13); “O PT não briga mais pelos trabalhadores que ganham R\$ 500,00, R\$ 600,00 e menos [de aposentadoria]. O partido está muito intelectualizado e influenciado pelos setores mais abastados da classe média. Está se esquecendo da ‘peãozada’” (cf. “Lula ameaça rebeldes e diz que PT esquece ‘peãozada’”, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 30.04.2003).

O momento em que, na primeira votação na Câmara dos Deputados, foi aprovada a reforma da Previdência, assunto dominante na conjuntura política do primeiro semestre do governo e talvez do ano de 2003, é adequado para uma análise da questão. Para compreender tal conjuntura política é fundamental compreender as razões que envolvem esta reforma. Para os que se opõem a ela, consiste numa etapa essencial tornar claros para a sociedade os conteúdos e objetivos da mesma, bem como os compromissos e compromettimentos do governo, analisando os argumentos e as razões (os quais nesta, como em muitas outras questões políticas, não coincidem com os argumentos divulgados) e identificando os beneficiados e os prejudicados pela reforma. A partir daí pode-se identificar os obstáculos políticos e ideológicos a serem enfrentados na defesa de uma Previdência que garanta o futuro dos brasileiros e brasileiras.

2. BREVE RECONSTITUIÇÃO HISTÓRICA

Para entender a rapidez com que o governo assumiu a defesa da reforma é importante reconstituir alguns fatos. Ainda antes da posse, em 07.12.2002, ocorreu uma reunião pouco divulgada pela imprensa entre Lula e o diretor-gerente do Fundo Monetário Internacional (FMI), Horst Köhler, no qual este colocava para o presidente eleito que o problema fiscal do país era a Previdência, cujo déficit chegaria a 5% do Produto Interno Bruto (PIB), insistindo, portanto, na aplicação da receita do FMI para ela. O diretor do FMI contou na Federação Brasileira dos Bancos (Febraban) — não esquecer que, como hoje há poucos grandes bancos privados brasileiros, os bancos estrangeiros são hegemônicos — que Lula teria respondido que cuidar da questão da Previdência seria a prioridade número 1 de seu governo. Como os bancos e as seguradoras são os principais interessados na reforma, a notícia foi comemorada³.

A ação do FMI, que poderia ser vista como pressão e enquadramento, na verdade sintonizava com a posição já presente no emergente governo — especialmente dentre os que nele preparavam um projeto de reforma da Previdência. Magno Mello, consultor legislativo da Câmara dos Deputados, recorda que, em 1999, quando da realização do *Encontro de Dirigentes de Entidades Representativas de Participantes dos Fundos de Pensão*, com participação do Sindicato Nacional das Entidades Fechadas de Previdência

3. A reconstituição destes fatos baseia-se em Caliani e Pereira (2003).

Privada (Sindapp), foi aprovada a **Carta de Brasília**, a qual reivindicava “a ampliação do segmento da Previdência complementar, por meio da permissão de outros setores da sociedade de constituir seus próprios fundos de pensão” e propunha a “pluralidade das entidades de Previdência complementar dos servidores públicos” (Mello, 2003: 34-35).

Dentre os assinantes daquela **Carta** estão Luiz Gushiken (atual ministro das Comunicações e Gestão Estratégica), Ricardo Berzoini (atual ministro da Previdência) e José Pimentel (atual relator do projeto na Câmara dos Deputados). O livro de Mello revela ainda o apoio de Gushiken, Berzoini, Pimentel e outros políticos do PT à chapa vencedora nas eleições para os representantes dos trabalhadores na Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), o maior dos fundos de pensão, mostrando a vinculação deste e de outros apoiadores com o movimento sindical bancário do qual os ministros citados provieram politicamente⁴. Afirma ainda que foi Gushiken quem indicou Berzoini para ministro da Previdência e, na Equipe de Transição, o responsável pela elaboração do projeto de reforma cujo conteúdo é antecipado em reportagem de 26.11.2002. Transcreve, por fim, manifesto de 193 dirigentes eleitos de fundos de pensão apoiando a candidatura de Lula (cf. Mello, 2003: 42-44). Estes e outros dados não deixam dúvida quanto à conexão existente entre os especialistas em Previdência do governo Lula que são oriundos do movimento sindical bancário e as perspectivas e os interesses dos fundos de pensão⁵.

Cumprindo a promessa ao FMI, em 7 de janeiro, seis dias após a posse, o porta-voz da Presidência, André Singer, divulgou um cronograma no qual o documento sobre o assunto seria apresentado na primeira reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) que o governo formou para criar uma instância paralela ao Congresso e, nele, formular e propor políticas que instaurassem um novo pacto social para o país. A composição do referido Conselho mostra a concepção do governo em relação às forças econômicas e sociais hegemônicas nos países: dos 82 membros, 41 são empre-

4. No folheto de propaganda analisado, além deles merecem ainda referência Sérgio Rosa, então presidente da Confederação Nacional dos Bancários (CNB), depois presidente da Previ, e Érika Kokay, então presidenta do Sindicato dos Bancários de Brasília (SBB) e hoje deputada distrital pelo PT (cf. Mello, 2003: 34-35; 41; 50-53).

5. Um exemplo é o próprio Gushiken que, após o mandato de deputado federal, criou uma empresa de consultoria (a Gushiken & Associados) e é autor do livro **Regime Próprio da Previdência dos Servidores: como implementar “uma visão prática e teórica”** (cf. Miranda, 2003: 47).

sários, 13 sindicalistas; 11 ligados a movimentos sociais, 9 ministros, 3 representantes de entidades de classe, 2 personalidades da área cultural e 2 religiosos (cf. Bombig e Cariello, 2003). Seria, assim, um espaço de reconhecimento da predominância dos empresários e do Sudeste do Brasil.

No dia 9 de janeiro, Berzoini abriu o debate enfrentando uma questão que era (e é) o maior obstáculo jurídico às mudanças pretendidas: *a questão do direito adquirido*. Contra a tese de que o funcionário público — pois que a reforma o teria como alvo preferencial — teria direito adquirido ao cumprimento das regras com que ingressou no serviço público e o seu patrão (o governo) não poderia, unilateralmente, romper o contrato, lançou uma outra segundo a qual só seria reconhecido o *direito acumulado* até o momento da mudança da lei pela reforma. Na verdade, como veremos no caso da integralidade das pensões, nem isto será respeitado na proposta.

Em 29 de março, vários ministros reuniram-se com os presidentes do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para discutir a reforma. Em 10 de abril, o ministro da Fazenda levou para a reunião do FMI em Washington o texto **Política econômica e reformas estruturais** no qual assumia a prioridade da reforma e, para apressar a sua implantação, admitia a aprovação do Projeto de Lei (PL) 09 apresentado pelo governo FHC e barrado pela resistência da oposição. Seria uma rendição evidente demais e, assim, um desastre político para a imagem do PT e do governo. O PL terminou sendo substituído pelo novo projeto.

A reforma foi discutida no CDES em quatro reuniões, de 25 de fevereiro a 4 de abril, e o Relatório, aprovado no dia 10 de abril⁶. No dia 29 de abril, Berzoini e José Dirceu (chefe da Casa Civil) encaminharam a Lula a proposta de Emenda à **Constituição Federal (CF)** que seria enviada no dia seguinte, após reunião e endosso dos governadores. O ato de apresentação ao Congresso dos projetos de reforma da Previdência e Tributária⁷, com Lula acompanhado dos 27 governadores, foi, mais que uma demonstração de força, a indicação de uma aliança com partidos e forças políticas globalmente mais conservadora que aquela que o apoiou nas eleições. Não se pode esquecer que, nas eleições de 2002, as forças que deram sustentação a FHC

6. O texto *Reforma Previdenciária (Relatório Consolidado do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social)* está reproduzido em Morhy (2003: 415-432).

7. A proposta que modifica os artigos 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da **Constituição Federal** e o artigo 8 da Emenda Constitucional 20/98, bem como sua exposição de motivos, podem ser igualmente encontrados em Morhy (2003: 369-413).

elegeram os governadores da maioria dos Estados. A escolha dos cinco governadores que passaram a representar, por regiões, os demais, consolida a imagem da hegemonia dos antigos apoiadores do governo anterior: Rio Grande do Sul (Partido do Movimento Democrático Brasileiro/PMDB), São Paulo (Partido da Social Democracia Brasileira/PSDB), Minas Gerais (PSDB), Amazonas (Partido Social Liberal/PSL) e Rio Grande do Norte (da ala do Partido Socialista Brasileiro/PSB que apoia o atual governo).

A aliança com os empresários, via CDES, e com os governadores significou uma ampliação para o centro e para a direita da base de sustentação que o governo considerou necessária à aprovação das reformas e à “governabilidade” do Brasil. Esta ampliação deu-se, também, no âmbito parlamentar, com a atração do PMDB, do Partido Progressista (PP) e de partes do próprio Partido da Frente Liberal (PFL). Exemplo da instabilidade e do esforço liberal conservador de *desconstituir* os avanços obtidos na CF de 1988, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) recebeu o número 40.

A prioridade dada pelo governo à aprovação da reforma da Previdência reuniu, com motivações diversas, como se verá adiante, amplos interesses (sistema financeiro, empresários, governadores, fundos de pensão, políticos e sindicalistas a eles ligados), recebendo, assim, uma grande e favorável cobertura da grande mídia comercial. Compreender a gênese deste modelo de Previdência que se vem implantando no Brasil, modificando uma concepção vigente a partir de 1930, exige reconstituir, sinteticamente, sua gênese, o que faremos a seguir.

3. PROJETO NEOLIBERAL E MODELO DE CAPITALIZAÇÃO

O projeto da reforma da Previdência prossegue a implementação de uma pressão política que, no mundo, se desenrola desde a década de 1980 a partir da perspectiva neoliberal de redução do papel do Estado, inclusive e especialmente na área da Seguridade e Previdência Social — o cerne do chamado *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social). As razões da emersão e vitória, naquele momento, do capitalismo multinacional e financeiro, já foram expostas em trabalho anterior (cf. Carvalho Neto, 1999), tendo ocorrido num momento em que convergiram:

- a) uma crise no processo de acumulação capitalista dos anos 1960/1970 em função do esgotamento das inovações criadas a partir da 2ª Guerra Mundial e dos chamados “choques do petróleo” (elevação dos preços dos

- barris em 1973 e 1979), dos quais resultou uma queda na taxa de crescimento e lucro das economias centrais do Ocidente;
- b) uma crise (ideológica) nas concepções iluministas, modernistas e industrialistas, que afirmavam a superioridade da razão e a possibilidade de progresso contínuo e planejamentos globais (autoritários ou indutores);
 - c) a emersão de uma revolução tecnológica baseada no computador e na informação.

Destes fatores, além da quebra dos socialismos autoritários (o “comunismo” do Leste Europeu), que deixou o capitalismo sem concorrência e acreditando na ausência de necessidade de fazer concessões sociais por medo da alternativa socialista, decorreu a adoção e

veiculação, por parte das elites capitalistas e por todos os meios (e mídias), do neoliberalismo como ideologia da globalização e legitimação para a limitação e a redução do papel do Estado (e dos salários dos trabalhadores e dos gastos sociais e previdenciários, todos elementos de redução do custo do capital) e sua maior submissão ao mercado, base para as idéias do fim da história e, portanto, das utopias e do futuro que se dissolveriam em um eterno presente individualista e consumista (Carvalho Neto, 1999: 27)

Em relação à Previdência, que não pode deixar de, ao menos teoricamente, tratar do futuro e que, no presente, forneceria um grande aporte de capital pelos trabalhadores, a ser devolvido a longo prazo quando das aposentadorias e pensões, desenvolveu-se um outro modelo, que compete com o até então vigente na América Latina. Existiam, de fato, dois modelos de Previdência. O primeiro deles está baseado *na repartição e na solidariedade entre gerações*, uma vez que o trabalhador (ou o Estado, quando este assumia tal responsabilidade como parte da remuneração do funcionário) não paga para si mas para a geração que já está aposentada. E confia que as futuras gerações contribuirão para a dele. Sua contribuição é fixada (uma percentagem de sua remuneração) e, quando de sua aposentadoria ou morte, terá direito a uma aposentadoria definida e a deixar uma pensão também certa.

No *modelo de capitalização*, por seu turno, cada trabalhador contribui, na medida de suas possibilidades e desejos, para uma conta individual a partir da qual terá direitos a aposentadorias e pensões com valor definido (“benefício definido”) ou não. Durante os anos em que contribuir, este volume de

recursos será gerenciado por bancos, seguradoras ou fundos de pensão, fechados (exclusivos para uma categoria profissional ou empresa) ou abertos (para quaisquer indivíduos). Os que não tiverem condições de contribuir deverão, na velhice (se pararem de trabalhar antes da morte), recorrer à assistência familiar ou social. Para pagar os custos (e lucros) da administração e garantir a rentabilidade (e a segurança, sendo que, às vezes, a maior rentabilidade imediata aumenta a insegurança), os fundos aplicam seu dinheiro no mercado, comprando ações e títulos públicos ou fazendo empréstimos e investimentos que considerem lucrativos. A partir do sucesso destes investimentos terão ou não condições de pagar benefícios definidos ou, o que cada vez mais estão preferindo, o benefício que lhes for possível.

Os anos de aplicação do modelo de capitalização e as dificuldades que vem enfrentando, como falências⁸ e déficits e o esforço para reduzir benefícios ou forçar a transição de *benefícios definidos* para *benefícios variáveis* fornece, aos brasileiros, uma maior condição de avaliar o desempenho e o fracasso do modelo que, há tantos anos, se tenta implantar (cf. Costa, 2003; Lobato, 2003 e Walch, 2003). Na América Latina, a primeira experiência foi feita no Chile de Augusto Pinochet (1973-1990), laboratório dos monetaristas da Escola de Chicago, em 1981. Tratava-se de um sistema de capitalização puro, isto é, baseado apenas nas contribuições individuais. Como o Estado (utilizando o fundo do cobre, maior riqueza e produto nacional) bancou os custos de transição dos regimes (mantendo e pagando os benefícios dos que estavam no regime anterior), seus problemas apenas recentemente começaram a aparecer: metade dos trabalhadores com baixos salários não contribui regularmente para os fundos e a capitalização dos mesmos não é suficiente sequer para pagar a aposentadoria mínima, que, no caso chileno, corresponde a 80% do salário mínimo (cf. Soares, 2003: 120).

Na época do início da experiência chilena, a legislação brasileira estabelecia que o contribuinte do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) poderia requerer aposentadoria aos 30 (no caso das mulheres) e 35 anos *de serviço* (no caso dos homens) ou aos 60 (mulheres) e 65 anos (homens) *de idade*. Sob o impacto da crise provocada pelo segundo choque do petróleo e da divulgação do projeto neoliberal, com o exemplo da ditadura chilena

8. O caso dramático e emblemático, muito utilizado por conta de sua visibilidade, foi o do Fundos de Empregados da norte-americana Enron, uma das maiores empresas multinacionais de energia, os quais aplicaram seus recursos nela e, com sua falência, perderam empregos e aposentadorias.

levantou-se, na ditadura brasileira, a proposta de uma reforma da Previdência. No segundo semestre de 1983 e em janeiro de 1984, o então ministro da Previdência, Jarbas Passarinho, propôs, inicialmente, aumentar a idade e eliminar a aposentadoria por tempo de serviço e, depois, um limite mínimo de idade (de 52 até chegar aos 55, em 1990), mesmo que o cidadão já contasse 35 anos de trabalho. As pesquisas mostraram a rejeição da população (cf. Kotscho, 1986: 60-61)⁹ e, como o próprio Passarinho lembrou mais tarde (2003: 81), o regime já estava no fim, daí porque a proposta não prosperou:

O projeto de revisão teve o destino das cestas de papéis inúteis, até porque se tratava de trabalho que (...) padecia da origem de um regime que findava

Em perspectiva diferente e democratizante, a Constituinte de 1987-1988 promulgou uma **Constituição** que instituiu um sistema de Seguridade Social (cf. artigo 194 da CF) incluindo a Assistência Social, a Saúde e a Previdência e caracterizado pela universalidade da cobertura e do atendimento, pela uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, pela seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços e irredutibilidade do valor dos benefícios, pela equidade na forma de participação no custeio, pela diversidade da base de financiamento (discriminando as fontes que, além das contribuições dos futuros beneficiários, incluem contribuições com finalidade específica e recursos do orçamento público) e pelo caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados (cf. Brasil, 2003, artigo 194, VII).

Esta seria uma concepção democratizante e compatível com a implementação de um Estado de Bem-Estar Social. Apesar de possuir um sistema antigo e forte, a Seguridade Social era até então, justamente por não alcançar todos os brasileiros, um exemplo de que este Estado nunca se constituía ou que seu embrião só garantiu pequenos e não majoritários direitos sociais aos brasileiros. O novo sistema enfrentou grandes resistências à sua implantação.

9. Em 1983, as pesquisas mostraram que “a maioria absoluta (80,5%), sobretudo os homens, os mais velhos e os pobres, colocavam-se frontalmente contra a proposta”. Contra a segunda proposta (idade mínima com manutenção da aposentadoria por tempo de serviço), 66,5% eram contra, mas 82,5% eram contra que se fizesse isso para os que já estavam pagando e tinham expectativa de se aposentar por tempo de serviço.

Todos conhecem a pressão desqualificadora sobre o Sistema Único de Saúde (SUS) que procura efetivar o princípio constitucional de que “*a saúde é um direito de todos e uma obrigação do Estado*”. E, no bojo da onda neoliberal que se seguiu à queda do Muro de Berlim e à eleição de Fernando Collor de Mello, em 1989, iniciou-se um processo sistemático de desmonte e reorientação do Estado, do qual a redução e a estigmatização do funcionalismo era peça importante. A utilização do ressentimento contra os funcionários e da falsa imagem de que eles eram os responsáveis pelo rombo das contas públicas, para mobilizar a opinião a favor de um “*enxugamento*” do Estado no modelo neoliberal, foi admitida, explicitamente, por Collor em entrevista ao **Estado de São Paulo** durante sua campanha:

Desse déficit (público), 85% são encargos das dívidas externa e interna (...). A sociedade encara o excesso de funcionários, as mordomias, os privilégios e os marajás como as causas do desequilíbrio econômico. Portanto, só se engajará numa luta contra o déficit público se o governo agir contra esses males. A sociedade exige a desforra. Quantas demissões forem necessárias tantas serão feitas (Claret, 1989: 73, grifo nosso)¹⁰

O processo iniciado por Collor, ainda que impactando, não teve condições de desconstruir, substancialmente, o sistema previdenciário. Os servidores públicos federais obtiveram, em 1990, no Regime Jurídico Único, a unificação dos sistemas (os *celetistas* se transformaram em *estatutários*¹¹). Já em 1993 se tentou colocar a reforma da Previdência na revisão constitucional sem sucesso. O processo da reforma da Previdência se acelera na América Latina a partir de 1994. Neste ano, o FMI e o BID promoveram uma reunião com a presença de 39 países da América Latina e Caribe e na qual foi apresentado um documento, intitulado **Envelhecimento sem crise — políticas de proteção aos idosos e promoção do crescimento**, que propunha um sistema previdenciário com três pilares (cf. Andrade, 2003: 112):

- 1) *contribuição obrigatória, com financiamento através do Estado e por ele administrado*, o qual criaria uma rede de proteção aos muito pobres, fornecendo-lhes algo em torno de um salário mínimo;

10. Peça de campanha de Collor; o livro inclui “coletânea das melhores entrevistas” do candidato.

11. Basicamente, os dois tipos de servidores públicos, sendo os Estatutários regidos pelo *Estatuto do Servidor Público* e os celetistas pela *Consolidação das Leis do Trabalho*.

- 2) *contribuição obrigatória financiada pelos trabalhadores e empresários, em contas individuais, geridas pela iniciativa privada (fundos de pensão e seguradoras);*
- 3) *contribuição facultativa e gerência privada para os que pudessem pagar.*

A justificativa era o dogma liberal do Estado como mal gerente e a superioridade do mercado. Criar-se-ia, assim, uma Previdência dos pobres e outra para os que pudessem pagar. O projeto foi sendo implantado na América Latina, levando, por exemplo, a resultados catastróficos na Argentina, nação que foi incondicional, pelo menos no governo de Carlos Menem (1989-1999), na sua adesão ao modelo neoliberal. Para o Brasil, o maior e mais amplo sistema previdenciário da América Latina, optou-se por uma política gradualista. O governo FHC procurou implantar este tipo de projeto do começo ao fim do seu mandato de oito anos.

Em dezembro de 1998, através da Emenda Constitucional 20, conseguiu-se mudar o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), reduzindo sua abrangência e benefícios. Nela se fixou um teto de contribuição não indexado ao salário mínimo, equivalente, na época, a dez salários mínimos, mas que foi caindo progressivamente com a inflação, até chegar a pouco mais de seis, no início de 2003. O objetivo residia em induzir os que ganhavam maiores salários a procurarem, como o fizeram, os fundos de pensão para complementar a aposentadoria. Ampliou-se também o tempo de contribuição e idade para a concessão de benefícios, inserindo um fator previdenciário

cuja equação introduziu a idade no cálculo da aposentadoria, fazendo com que os segurados, independentemente de entrar precocemente no mercado de trabalho, passem a ser obrigados a trabalhar mais tempo para aposentar-se com o mesmo valor (Soares, 2003: 123)

Com isso, foram prejudicados sobretudo os trabalhadores mais pobres, que começam a trabalhar mais cedo e têm mais dificuldade de conseguir emprego depois dos quarenta ou cinquenta anos. Modificou-se, finalmente, o regime dos servidores públicos, aumentando o tempo de contribuição da maioria das categorias e implantando um regime de transição para os funcionários. E, o que é mais importante, conseguiu estabelecer o princípio do teto para as aposentadorias e pensões quando fossem criados os planos de aposentadoria complementar (fundos de pensão), a partir do qual os governos federal, estadual e municipal estariam isentos da obrigação de pagar benefícios acima do teto fixado para o RGPS — então, como lembrávamos, dez salários mínimos.

Para regulamentar o novo sistema dos funcionários, o governo encaminhou, em 1999, o Projeto de Lei Complementar (PLC) 09/99 pelo qual os servidores teriam de contribuir para um plano privado de capitalização que se esperava definida e de benefício variável¹². A reação das organizações dos servidores e dos partidos de oposição — o PT inclusive — barraram o PL 9 de 1999 a 2003. Em 2003, apesar do governo ter afirmado ao FMI sua disposição de aproveitá-lo para ganhar tempo, o projeto foi retirado e substituído pela PEC 40.

4. O CONTEÚDO: OS PRINCIPAIS OBJETIVOS DO PROJETO

4.1. Fixação de teto para as contribuições

Objetivo central e verdadeiro cerne da reforma, é a proposta que atinge tanto os empregados privados que contribuem para o INSS quanto os servidores públicos. A Emenda propunha a fixação de um teto de R\$ 2.400,00 para as aposentadorias (valor atualmente equivalente a dez salários mínimos), dentro do qual incidiriam as contribuições. Para os contribuintes do setor privado, o teto elevaria um pouco o valor da contribuição que se pode fazer ao sistema e, caso a atualização monetária passe a repor este valor, traz a expectativa de uma aposentadoria pública um pouco maior no futuro. Os que ganham mais de dez salários mínimos já foram expulsos para mecanismos de poupança ou fundos de pensão. Já para o governo, a curto e médio prazo, esse dispositivo eleva a receita com a contribuição dos que ganham entre o teto anterior e o novo.

O alvo maior impactado seriam, de fato, os novos servidores públicos que entrassem após a reforma e que recebessem salários superiores a dez salários mínimos, os quais seriam induzidos a recorrer à Previdência complementar. Apesar de corresponderem a um número percentualmente pequeno em relação ao total dos servidores, representam um volume apreciável de recursos e, mais que isso, constituem as carreiras mais bem remuneradas e consideradas essenciais ao funcionamento do Estado, a exemplo da Magistratura, Ministério Público, Fisco, Polícia Federal e outros cargos de nível superior de maior exigência de qualificação, dentre os quais os professores e pesquisadores universitários e científicos.

12. Popularizado como PL nas faixas e manifestos com que os sindicatos pediam sua retirada da pauta do Congresso.

A proposta de formação dos fundos de Previdência complementar, é útil recordar, contestará o argumento (que será muito usado) de que não é justo que alguns recebam aposentadorias tão baixas e outros tão altas. A promessa dos fundos é a de que se pode ganhar aposentadorias maiores desde que se passe a pagar ao fundo o que antes se pagaria à Previdência pública. A retirada da contribuição sobre valores acima de dez salários mínimos significa um duplo prejuízo para o Estado — diminui a receita e aumenta as despesas —, porque o governo deverá desembolsar efetivamente para os fundos a sua parte como empregador (pela regra atual, precisa apenas contabilizá-la) e, sem a parte da contribuição dos novos, deverá continuar pagando os benefícios dos que permanecem na Previdência pública.

4.2. Retardamento e redução de benefícios

Para fazer frente a estas despesas e continuar gerando superávits para pagar ou rolar suas dívidas interna e externa, se definiriam uma série de medidas com o objetivo de *reduzir as despesas, dificultando e/ou retardando a obtenção dos benefícios e diminuindo o valor real das aposentadorias e pensões*. Assim, se propôs:

1. ampliação da idade mínima para a aposentadoria (de 48 para 55 anos para as mulheres e de 53 para 60 anos para os homens), cumulativamente à exigência de tempo de contribuição (de 30 e 35 anos, respectivamente);
2. extinção da aposentadoria com salário integral no serviço público, com o cálculo do valor das aposentadorias pela média das contribuições, o que atingiria os que tivessem progressão na carreira;
3. fim da paridade entre ativos e inativos, do que poderia resultar a redução das aposentadorias e quebraria a unidade das categorias e sindicatos nos quais os aposentados continuam participando;
4. contribuição previdenciária de 11% para aposentados que ganhassem acima do teto. Para os que tivessem direito a se aposentar seria dispensado o pagamento destes 11% como “abono de permanência”, dispensa atualmente prevista mas que vem sendo burocraticamente dificultada;
5. redução das pensões que só poderiam chegar até, no máximo, 70% dos proventos do falecido;
6. desconto de 5% ao ano para os que já tivessem o tempo de contribuição mas se aposentassem antes da nova idade mínima.

Associada à redução das despesas foi a definição do teto salarial para o serviço público, que já estava na CF (artigo 37, XI) mas não tinha sido até então formalizada. Para a área federal, propôs-se como teto o valor da maior remuneração do ministro do Supremo Tribunal Federal/STF (hoje em R\$ 17.000,00, maior, portanto, que a do Presidente e dos deputados federais) e, para os Estados e Municípios, tentou-se inovar, fixando como teto a remuneração dos governadores (o que subordinaria o Judiciário estadual) e prefeitos.

5. O PROCESSO: AS FORÇAS E OS INTERESSES EM CONFLITO

O projeto do governo foi apoiado por um conjunto de forças cujos interesses vale a pena resumir. Antes de mais nada, o sistema financeiro nacional e internacional, o chamado *mercado*, de olho no volume dos recursos a serem administrados pelos bancos, seguradoras e fundos de pensão e que acompanharam e pressionaram durante todo o processo, revelando sua preocupação e nervosismo e divulgando seus cálculos quanto aos recursos a serem, no futuro, carreados. Após a votação, os jornais abriram espaço para a sua aprovação¹³. Por sua vez, e confundindo-se em parte com o sistema financeiro, atuavam os fundos de pensão, com destaque para os públicos e, dentre eles, a Previ, que prevê explicitamente a possibilidade de administrar os fundos a serem criados para os funcionários públicos. Contra a resistência dos privados, e dizendo rebater a acusação de privatização da Previdência, se incluiu, no projeto, que os fundos serão de “natureza pública”, omitindo-se o fato de que, por “privatização”, não se falava apenas de propriedade mas de modo de gestão. A análise do sociólogo Francisco de Oliveira (2003: 31-32) ajuda a esclarecer a especificidade do setor social que procura controlar e representar os fundos públicos:

As capas mais altas do antigo proletário converteram-se, em parte, no que Robert Reich chamou de “analistas simbólicos”: são administradores de fundos de Previdência complementar, oriundos das antigas

13. Exemplos de acompanhamento e pressão são as seguintes matérias: “Até Wall Street debate reformas”, *Tribuna da Imprensa*, Rio de Janeiro, 19-20.07.2003, p. 6 e “Wall Street perde o encanto com o governo Lula”, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 31.03.2003, p. B-1. A comemoração pode ser ilustrada em “Wall Street elogia aprovação da reforma” e “Europa destaca triunfo do governo Lula”, *Tribuna da Imprensa*, Rio de Janeiro, 07.08.2003. Por fim, uma indicação de que a pressão continuará está em “Reforma da Previdência apenas atrasa ‘bomba-relógio’ da dívida”, *Tribuna da Imprensa*, Rio de Janeiro, 12.08.2003. As matérias reproduzem as falas de representantes de bancos, corretoras, agências de classificação de riscos, consultores de investimentos e economistas, todos sediados fora do Brasil.

*empresas estatais, dos quais o mais poderoso é o Previ, dos funcionários do Banco do Brasil, ainda estatal, e fazem parte de Conselhos de Administração, como o do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a título de representantes dos trabalhadores. A última floração do Welfare brasileiro, que se organizou basicamente nas estatais, produziu tais fundos, e a **Constituição** de 1988 instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que é o maior financiador de capital de longo prazo no país, justamente operando no BNDES. Tal simulacro produziu o que Robert Kurz chamou de “sujeitos monetários”: trabalhadores que ascendem a essas funções e estão preocupados com a rentabilidade de tais fundos, que, ao mesmo tempo, financiam a reestruturação produtiva que produz desemprego. Sindicatos de trabalhadores do setor privado também já estão organizando seus próprios fundos de Previdência complementar, na esteira daqueles das estatais*

Segundo Oliveira, poder-se-ia falar em *nova classe social*, a qual incluiria técnicos e intelectuais, núcleo duro do PSDB, e operários transformados em operadores de fundos de pensão, “e se caracterizaria pelo controle do acesso aos fundos públicos” (idem).

Outros atores, fundamentais e decisivos, foram os governadores que, além de sintonizar com os interesses empresariais, tinham um interesse específico – a redução das despesas com aposentados e pensionistas. Enfrentando perdas com a concentração dos recursos na área federal, com o governo federal disfarçando impostos sob o nome de “contribuições”, para não compartilhar receitas com o Estado, engessados pela chamada Lei de Responsabilidade Fiscal que privilegia o equilíbrio fiscal e o pagamento das dívidas financeiras contra as despesas sociais e de pessoal, enfrentando quedas nos impostos estaduais (já que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços/ICMS, o grande imposto estadual, é muito sensível à queda no consumo) e, por fim, não podendo taxar as exportações, a redução das despesas com os inativos lhes aparece um meio de conseguir mais recursos.

Não por acaso, foi dos governadores a proposta do valor de R\$ 1.058,00 como limite de isenção, a partir da qual as pensões seriam reduzidas. Ademais, assumiram como inegociável a taxação dos inativos e ajudaram o governo federal a aprová-la no que, até agora, foi a votação mais apertada. A propósito, trata-se de uma taxação que sucessivas decisões do STF vinham considerando inconstitucional por confiscatória (contribuição sem contra-

prestação). Uma medida da importância atribuída pelos governadores a este item foi a fala do mandatário baiano, Paulo Souto (PFL), afirmando que seria melhor não haver reforma nenhuma caso os valores de isenção fossem alterados¹⁴. Na mesma linha, apoiavam a quebra da paridade nos reajustes entre ativos e inativos.

Do lado do governo federal, seus porta-vozes enfatizaram várias vezes que a taxa dos inativos interessava mais aos Estados que a União, convocando os governadores para se empenharem na defesa do pacto que tinham feito. Por seu turno, além da governabilidade contra pressões do “mercado” e do estímulo aos fundos de pensão, que se acredita capaz de prover recursos para políticas e investimentos públicos, o Executivo nacional tem dois interesses fiscais: a redução das despesas e a injeção de dinheiro no mercado para comprar títulos públicos e ajudar a rolar a dívida pública. Finalmente, boa parte do empresariado brasileiro tem uma ideologia favorável tanto à redução dos direitos e ao aumento da insegurança do trabalhador quanto a um Estado fraco, até para fiscalizar e cobrar seus débitos. Estes diversos atores se expressavam e apoiavam em políticos dos partidos da base governista e dos formalmente da oposição (a saber, PFL e PSDB).

Em contraposição, os adversários do projeto podem ser agrupados em três categorias. A primeira é a dos diretamente atingidos: *os funcionários públicos civis da ativa, os aposentados e os pensionistas*. Os militares foram deixados para uma reforma posterior (a mídia anuncia que em 2004) quando reagiram alegando a especificidade de sua carreira e desmentindo, categoricamente, que sua Previdência era deficitária. Dentro os funcionários públicos as ações e os argumentos foram diferentes. O *Judiciário* atuou fortemente enquanto poder, através de suas direções e associações de juízes. Pela primeira vez na história do Brasil se ameaçou uma greve dos juízes, o que poderia provocar uma crise entre os poderes.

Além da autonomia garantida pela **Constituição** e do poder que terá de julgar a constitucionalidade da própria reforma, o Judiciário ainda contava a seu favor com o fato de que a **CF** vigente incluía como garantia específica da sua carreira a *irredutibilidade* de vencimentos (as outras garantias, *centenárias* aliás, são a *vitaliciedade* e a *inamovibilidade*), e, em artigo especí-

14. “O governador disse ontem que a reforma pode naufragar se o governo não assegurar a contribuição dos inativos que recebem um valor acima de R\$ 1.058,00 ‘Se for alterado esse limite, é melhor que não se faça nada’, protestou Souto”. Cf. “Taxação dos inativos é essencial”, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 09.05.2003, p. A-3.

fico (de número 93), uma hierarquia salarial na qual o valor máximo seria 95% do subsídio dos ministros dos Tribunais Superiores, a diferença entre as categorias não podendo ser inferior a 5%. A omissão deste aspecto torna difícil ao leitor comum entender porque os juizes diziam que 90,25% era o percentual que garantia a constitucionalidade, no caso da reforma. Argumentavam também com a especificidade da carreira que lhes impede de exercer quaisquer outras atividades, salvo o ensino.

Com menos visibilidade e força, mas objeto de garantias e vedações similares (cf. CF, artigos 127-130), os membros do Ministério Público acompanharam o Judiciário. Além do exposto acima, os juizes defendiam a integralidade (na aposentadoria) e a paridade entre ativos e inativos, com argumentos similares aos demais funcionários: a importância de garantir tranquilidade para o exercício da função, a manutenção da carreira em condições de atrair profissionais qualificados, os direitos adquiridos dos que, com a posse, firmaram um contrato com o Estado e o risco de enfraquecimento e sucateamento do próprio Estado, já pressionado pela escassez de servidores públicos.

Dentre os demais servidores merecem destaque *os da área da Educação, Previdência e Saúde* — o setor que mais expressa o atendimento aos direitos sociais —, os quais, nestas como em vezes anteriores, lideraram a mobilização e a greve contra o projeto, ainda que com posições diferenciadas: enquanto os professores acompanham o comando do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes) e pedem a retirada da PEC 40, os servidores técnicos administrativos apostam em emendas e na reformulação de planos de carreiras. Deste último setor, aliás, provieram muitos dos estudos desnudando o projeto e grande parte dos manifestantes em Brasília. Por sua vez, *o pessoal da Polícia Federal e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os Fiscais da Receita Federal* fizeram mobilizações diferenciadas, ainda que de impacto na área econômica.

Sem poder apelar para a greve, mas participando da mobilização e da pressão, *os aposentados e pensionistas* reagiram em defesa dos seus direitos adquiridos. Apesar de algum esforço da Central Única dos Trabalhadores (CUT), à qual é filiada a maioria dos sindicatos de servidores, a reação ao projeto não conseguiu mobilizar os sindicatos das empresas privadas, uma vez que seus associados já haviam sido atingidos pela reforma de 1998, muitos até acreditando nos “privilégios” do funcionalismo.

Os funcionários públicos contaram ainda com dois tipos de apoio. Os juristas e os defensores da *intangibilidade dos direitos adquiridos* e do *ato jurídico*

perfeito assim se posicionaram por considerá-los condição essencial à segurança jurídica de todo cidadão e/ou por considerar injusta a mudança da regra do jogo e o confisco das aposentadorias e pensões. Com relação aos políticos, alguns se opuseram ao projeto por motivos ideológicos globais (defendem o papel do Estado e rejeitam o projeto neoliberal), outros por desejarem se capitalizar junto ao eleitorado e desgastar o governo e o PT.

Do embate entre estas forças resultou a primeira votação na Câmara dos Deputados. Após algumas modificações (que, na avaliação do governo, não atingiram o cerne da proposta), a reforma foi aprovada, ainda que para isto tenha necessitado dos votos do PFL e do PSDB, formalmente de oposição. Para os que se opõem à reforma é útil analisar os obstáculos e desafios que enfrentaram.

6. OS DESAFIOS ENFRENTADOS: A OPOSIÇÃO AO PROJETO DE REFORMA

6.1. Desafios políticos

A nível da articulação política, os obstáculos foram de duas ordens. O primeiro (e maior) tem sido a força da aliança pró-reforma. Um governo em início de mandato e um presidente capitalizando o apoio e a esperança da maioria da população conseguiram montar uma maioria no Congresso Nacional, recebendo apoio dos governadores, do setor financeiro e de partidos e políticos de variadas posições. A força do governo e da grande mídia comercial foi utilizada para tentar conduzir a opinião pública e enquadrar ou estigmatizar os que se opunham ao projeto. Por outro lado, os que se opunham ao projeto divergiram quanto à tática a adotar, sobretudo no que diz respeito a colocar como bandeira de luta a retirada da PEC 40 do Congresso ou a apresentação de emendas a ela.

A retirada da PEC 40, reeditando a bandeira da retirada do PL 9, era justificada pela necessidade de uma ampla discussão com a sociedade e com os principais atingidos por ela: os servidores públicos e suas organizações. Foi esta a bandeira defendida pela Coordenação Nacional das Entidades de Servidores Federais (CNESEF) e, entre outras, pela Andes, que representa os professores do ensino superior. Levantando-a, os servidores federais deflagraram uma greve nacional. A bandeira poderia ser correta, mas o grau de comprometimento do governo com o projeto e o conjunto de forças que se arregimentou para apoiá-lo não lhe dava chances de vitória. Na base, e

damos aqui nosso testemunho, muitos acreditavam que a colocação da reivindicação global e maior traria condições de negociar a reforma em melhores condições.

A outra tática consistiu em lutar através da apresentação de emendas para mudar ou aperfeiçoar pontos da proposta. Implícita ou explicitamente, esta terminou sendo a posição tomada por partidos e políticos tanto da esquerda quanto da direita¹⁵, pela CUT, pela União Nacional dos Estudantes (UNE), pelas organizações e lideranças que representam advogados, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pelo Ministério Público e Magistratura e por alguns segmentos do funcionalismo público.

As duas táticas diferentes, ainda que pudessem, teoricamente, convergir (o “ataque em pinça” faz parte dos manuais de guerra), não o fizeram, por ausência de uma coordenação e uma estratégia comuns aos vários setores envolvidos na resistência. Os pontos altos da mobilização contra o projeto — as marchas à Brasília e a pressão do Judiciário, liderado pelo próprio presidente do STF — foram, também, exemplo da diversidade das forças oposicionistas.

6.2. Desafios ideológicos

Aos desafios políticos se somavam os ideológicos, sobremaneira a necessidade de produzir e socializar um discurso que enfrentasse a gigantesca propaganda e pressão a favor do projeto. Dentre os desafios encontrados pelos adversários do projeto, três podem ser considerados essenciais:

- 1) *Compreender e divulgar para a população os reais objetivos e os resultados possíveis da reforma proposta.* Esperamos ter comprovado neste texto que os objetivos centrais do projeto consistem em *dificultar e reduzir benefícios e estimular fundos de pensão*, os quais, mesmo quando públicos, teriam que atuar em perspectiva privatista, posto que o rendimento dependeria da taxa de lucro dos investimentos. A quebra da soli-

15. O Partido Democrático Trabalhista (PDT), em reunião do seu Diretório Nacional, foi o primeiro a fechar questão contra a taxação dos inativos, a redução das pensões e, algo mais genérico, a redução dos direitos dos trabalhadores. Já o Partido Comunista do Brasil (PC do B), em decisão nacional e por seus parlamentares, se propunha a apresentar emendas, o mesmo fazendo parlamentares do PT, em especial o chamado Grupo dos 30, a esquerda da média da bancada. À direita, as lideranças do PFL e do PSDB dividiam-se entre a aprovação da reforma (similar à do governo FHC), a capitalização da oposição a ela e a apresentação de emendas, algumas das quais atenuavam o impacto sobre os servidores.

16. Ver, entre outras, a manchete “Rombo no INSS é o maior até hoje”, *A Tarde*, Salvador;

dariedade de gerações decorre do fato de que cada indivíduo passaria a capitalizar para a sua própria aposentadoria, e aos aposentados passaria a interessar uma taxa de exploração dos trabalhadores (seus ex-colegas) que garantisse maiores lucros e juros;

- 2) *Apresentar um projeto alternativo de Previdência*, justa e viável, refutando o discurso de que a reforma proposta seria o único meio de evitar a falência da Previdência. Como a referida proposta deve ser meta e parte de uma luta que continuará, a apresentamos na parte final do artigo;
- 3) *Superar o ressentimento e os preconceitos*, maximizados pela propaganda, *com relação à ineficiência do Estado e aos funcionários públicos*, vistos por muitos como acomodados e preguiçosos, privilegiados pela segurança no emprego e, às vezes, atendendo o público como se fosse um favor e não uma obrigação. Esse ressentimento tem base numa experiência histórica, ainda que o público freqüentemente não identifique suas causas mais profundas, tendo, inclusive, uma posição ambígua diante do privilégio (ao tempo em que o denuncia, busca, através do “jeitinho” e das relações pessoais, obter um tratamento especial). De fato, este é um Estado criado de cima para baixo, no qual a cultura do privilégio o mais das vezes tem superado a da cidadania e o indivíduo é visto como súdito e “suplicante”, não como cidadão no exercício dos seus direitos. Quando das nomeações por “pistolão”, o serviço público era dado como privilégio, mas o ingresso exclusivamente através de concurso público é justo um antídoto contra essa visão anterior. Muitos funcionários, todavia, ainda se vêem como agentes do Estado “todo poderoso” que atende aos “suplicantes”. Assim, a defesa do Estado e do serviço público passa pelo enfrentamento destas realidades e mitos.

Além destes problemas de fundo, na luta política sobre a reforma da Previdência os funcionários públicos tiveram de enfrentar muitos obstáculos e argumentos para defender sua posição sob o bombardeio da propaganda. O primeiro deles foi o *deslocamento do debate* da questão da natureza do Estado e dos direitos sociais que este deve garantir para a questão do equilíbrio fiscal. No debate sobre a Previdência não houve, até agora, muito espaço para se discutir que tipo de Estado seria necessário para o desenvolvimento econômico e social do país ou, mesmo, para contestar o papel que alguns pretendem atribuir aos fundos de pensão, qual seja o de instrumentos de poupança para alcançar o desenvolvimento. A pequena presença deste tema terminou sendo um indício da hegemonia, na grande mídia, do discurso

neoliberal e da contenção dos opositores na posição de resistência, antes que de alternativa.

Outro obstáculo, ligado, aliás, a esta visão “fiscalista”, consistiu em rebater a sistemática afirmação, por parte das autoridades, acerca do gigantesco “rombo” na Previdência e da sua inviabilidade, caso a reforma não fosse feita. Contra a corrente da mídia, os defensores da Previdência pública desmentiram o déficit e mostraram como ele foi construído. De início, a própria comparação das receitas e despesas anuais já seria incorreta, uma vez que, para o pagamento da aposentadoria, deveria ser considerado o conjunto de contribuições historicamente feito pelos aposentados e pensionistas e o que seria o resultado de uma aplicação conscienciosa dos mesmos. Ou a idéia da capitalização só vale a partir de agora e aplicada aos fundos? Mesmo assim, a partir dos números oficiais do Sistema de Administração Financeira (Siafi) e do fluxo de caixa do INSS, é possível afirmar, com o vereador Pedro Porfírio (2003), líder do PDT na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, que

considerando todas as receitas e despesas, a Seguridade Social produziu saldos positivos de R\$ 26,644 bilhões em 2000, R\$ 31,464 bilhões em 2001 e R\$ 36,308 bilhões em 2002, totalizando R\$ 94,416 bilhões de superávit no período

Como R\$ 94 bilhões de superávit podem se transformar em bilhões de déficit? Segundo Ivanete Boschetti (2003), pela CF, os recursos da Seguridade Social deveriam provir de três fontes: i) do Orçamento da União, Estado e Distrito Federal, ii) das contribuições sociais e iii) da receita de concurso de prognóstico. As contribuições, por sua vez, subdividir-se-iam em duas: i) a do empregador, sobre a folha de salário, a receita, o faturamento e o lucro e ii) a do trabalhador e demais segurados. A expansão dos direitos sociais e a instituição do sistema de Seguridade Social para todos, inclusive para os não-contribuintes da Previdência, levou à criação de contribuições sobre faturamento e lucro: a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição Sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL) e a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), esta última destinada exclusivamente à saúde.

Nesta contabilidade, portanto, haveríamos de considerar todas as receitas e se as mesmas estão sendo aplicadas na Seguridade. Fazendo isto, o sistema dá superávit. O que aconteceu, porém, é que os recursos das contribuições foram desviados, isto é, aplicadas em outras áreas ou retidos no Tesouro Nacional, de modo a garantir o superávit primário e pagar os juros da dívida

pública. Analisando os valores de 2001 constatamos que naquele ano não foram aplicados na Seguridade 38% da CPMF (R\$ 6,519 bilhões), 50% da Cofins (R\$ 22, 839 bilhões) e 79% da CSLL (R\$ 7,084 bilhões). De acordo com esta visão, que inclui todas as despesas com a Seguridade, a receita em 2001 teria sido de R\$ 142 bilhões e a despesa de R\$ 135,6 bilhões, resultando num saldo de R\$ 7 bilhões. O desvio de R\$ 30 bilhões provocou o déficit de R\$ 28,986 bilhões apresentado pelo governo para aquele ano.

Além deste desvio, a União não paga sua contribuição como empregadora, conforme previsto na Lei 9717/98, além de retirar recursos do orçamento da Previdência para complementar despesas na área da Saúde e da Assistência Social (benefícios sem contribuição anterior). Somente em 2001 foram retirados R\$ 8,642 bilhões da Previdência. Entretanto, independentemente dos dados, o que se alardeou na imprensa foi o “rombo”, tido, às vésperas da votação, como o maior da história¹⁶.

7. O PARADIGMA DO ESCRAVO

Peça central da propaganda contra os funcionários públicos foi sua apresentação como privilegiados, a partir do que chamamos de “paradigma do escravo”, ou seja, a tendência a avaliar a remuneração devida aos trabalhadores pela mais estrita sobrevivência, o que correspondia anteriormente ao custo de manutenção do escravo e, depois, ao salário mínimo, de maneira que tudo aquilo que excedesse este valor deveria ser considerado um “privilegio”. Nesta perspectiva, num país em que o salário mínimo é de R\$ 240,00 e a maioria ganha até dois salários mínimos (ou R\$ 480,00), todos que ganhassem mais poderiam ser considerados *privilegiados*. Na Bahia, lembramos como eram considerados privilegiados os operários da Petrobrás e, depois, do Pólo Petroquímico de Camaçari, por auferirem mais que a média dos trabalhadores locais, ainda que, em muitos casos, menos do que seus colegas de outros países, os quais faziam o mesmo serviço, até mesmo com produtividade inferior.

Partindo da ausência de direitos dos escravos, o mesmo paradigma explica a resistência do patronato ao reconhecimento dos direitos dos trabalhadores. O modo como os direitos sociais se estenderam contribuiu para a manutenção desta idéia de privilégio, na medida em que não foram universalizados

26.07.2003, p. 1.

17. Cf. “Presidente da CUT não consegue nada com Lula”, *Tribuna da Imprensa*, Rio de

como consequência da cidadania mas tiveram categorias de trabalhadores incluídas progressivamente, mecanismo que permitiu a maioria de excluídos considerar *privilegiados* aos incluídos. A expansão dos direitos como privilégios funcionou enquanto a economia e a sociedade cresciam. Contudo, o pequeno crescimento ou estagnação decorrente da “abertura” aos mercados internacionais e da redução do Estado diminuíram as perspectivas de expansão de direitos e remuneração.

Não procurando mudar o modelo mas aprofundá-lo, Collor e FHC recorreram ao “paradigma do escravo” para justificar o corte dos “privilégios”, dos “excessivos” direitos e salários de algumas categorias de assalariados e do funcionalismo público. Nunca, evidentemente, questionaram os salários ou rendas dos executivos das empresas privadas, “esquecendo” que todos os salários são, afinal, pagos, diretamente na compra ou indiretamente no imposto, pela população. Por não visar ampliar a inclusão, garantir a segurança no emprego, melhorar a qualidade de vida e o nível de salário mas, ao contrário, baixar a participação do trabalho e do Estado na economia, apelou-se para a apresentação dos direitos como obstáculos e privilégios, ao ponto em que até ter carteira de trabalho assinada ou simplesmente emprego passou a ser apontado como privilégio, e a segurança de trabalho e a aposentadoria do funcionário público tidas como inadmissíveis diante da insegurança geral.

A comparação das aposentadorias que a Previdência paga na área privada e na pública, bem como as despesas *per capita* com empregados em ambos os setores, foram apresentadas como prova do privilégio dos funcionários, sem questionar se era digno o que os antigos celetistas estavam recebendo. Mais ainda, se contrapôs os “privilégios” das aposentadorias públicas ao fato de quarenta milhões de pessoas estarem excluídas do sistema de Seguridade Social, quando, no projeto, não constava nenhuma proposta para sua inclusão. O teto salarial de R\$ 17.000,00 tinha sido proposto pelo projeto do Executivo, ainda que sem explicar de que maneira o fato da contribuição sobre o que ultrapassar os R\$ 2.400,00 ir para os fundos de pensão (públicos ou privados) vai efetivamente diminuir a exclusão.

8. RESULTADO DO PRIMEIRO TURNO

O projeto aprovado no primeiro turno, na Câmara dos Deputados, tem o seguinte conteúdo:

1. Com relação aos *tetos salariais*, foi aprovado o valor de R\$ 2.400,00 para os benefícios dos trabalhadores privados (INSS), enquanto, no caso do funcionalismo, definiu-se a maior remuneração de ministro do STF (R\$ 17.000,00) para os federais e a maior remuneração do chefe de cada poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) para os estaduais, com sub-teto para o Judiciário estadual de 90,25% do ministro do STF.
2. A *integralidade* (aposentadoria com o último salário) e a *paridade* (reajuste na mesma data e índice entre ativos e inativos) foram mantidos para os servidores e pensionistas que, até o dia da publicação da Emenda Constitucional, preencham os requisitos (isto é, tenham inquestionavelmente direito adquirido). Para os demais, foram criados mecanismos para retardar ou reduzir as aposentadorias. Para a integralidade deverão ter 35 (no caso dos homens) ou 30 anos (no caso das mulheres) de contribuição, 60 (homens) ou 55 anos (mulheres) de idade e tenham vinte anos de efetivo serviço público, dez na carreira e cinco no cargo ou carreira (este último um destaque aprovado na última votação). A referência à carreira protege profissões (juízes, professores etc.) que nela ascendam. Por outro lado, quem não reunir tais condições terá a aposentadoria calculada pela média das contribuições, o que prejudica exatamente os que progridem na carreira. A paridade para os que terão de observar os novos critérios será garantida na forma da lei a ser elaborada e que definirá que parcelas da remuneração serão reajustados pelos mesmos índices dos ativos.
3. Passa a existir um *redutor* para os que quiserem se aposentar antes de 55 ou 60 anos, tendo o desconto proposto caído de 5% para 3,5% ao ano. Manteve-se, assim, a aposentadoria proporcional de acordo com as regras de transição implantadas no governo FHC, mas, para o cálculo das aposentadorias, se utilizará a média das contribuições, salvo no caso da aposentadoria por acidente de trabalho ou doença profissional, grave, contagiosa ou incurável (item acrescentado na Câmara dos Deputados).
4. A *taxação de inativos* foi aprovada (na votação mais apertada) com a elevação do teto de isenção, que passaria a R\$ 1.200,00 para os servidores estaduais e R\$ 1.440,00 para os federais (elevado por destaque aprovado). Acima disso a contribuição proposta é de 11%. No caso dos futuros funcionários, o teto de benefícios fica igual ao do INSS (R\$ 2.400,00).
5. Foram criados *fundos de pensão* para complementar aposentadorias, de natureza pública, sem fins lucrativos e administrados, paritariamente, por servidores e entes públicos, num modelo idêntico ao das empresas esta-

tais e, introdução saudada pelo governo, com *contribuição definida e benefício variável*. Por fim, os futuros pensionistas terão pensão integral até R\$ 2.400,00, valor acima do qual incidirá a redução de 30% (diminuída, dos 50% inicialmente propostos, por destaque aprovado na última votação).

Em síntese, foi atenuado o impacto sobre os atuais servidores públicos, que podem alegar o direito adquirido, e mantido o cerne da reforma, qual seja o estímulo aos fundos de pensão e a redução de despesas com aposentadorias e pensões.

9. A PREVIDÊNCIA QUE GARANTIRÁ O FUTURO DOS BRASILEIROS

Dentro de um sistema de Seguridade Social que alcance todos os brasileiros e brasileiras, a Previdência capaz de garantir, no presente e no futuro, sua segurança deverá ser *inclusiva*, incorporando e não excluindo a maioria dos trabalhadores, e *segura*, com benefícios definidos e não dependentes da competência gerencial no mercado financeiro e do grau de exploração das empresas produtivas (via juros altos) e dos trabalhadores da ativa (através de salários baixos). A convergência entre os regimes gerais aplicáveis aos trabalhadores das empresas privadas e aos servidores públicos seria um modo de garantir segurança a todos, desde que sob a condição de quebrar a espiral descendente que retirou inicialmente direitos dos submetidos ao regime geral para fazê-lo, depois, como os dos servidores públicos, acusando-os, inclusive, de privilégios por terem situação melhor que os demais trabalhadores. Tal como aprovada, com a situação dos empregados privados ficando em alguns pontos melhor que a dos novos servidores públicos, coloca a possibilidade de, no futuro, reduzir os “privilégios” do regime geral.

Para quebrar esta espiral se deveria rever a Emenda Constitucional 20, restabelecendo o teto de contribuição em vinte salários mínimos ou elevando-o mais ainda e, acrescentemos, criando mecanismos de manutenção do valor real dos benefícios para que, com o valor fixo, como nas PECs 20 e 40, não continuassem sendo reduzidos pela inflação. O restabelecimento do teto foi, aliás, uma das propostas da CUT, que condicionou a entrega do seu boné a Lula à aceitação de suas emendas. Como o governo não aceitou, o presidente da CUT saiu da audiência levando o boné¹⁷. Sabemos que nossa visão está

Janeiro, 19-20.06.2003, p. 2. Sobre o episódio de “um outro boné”, o do Movimento dos

na contracorrente do projeto neoliberal e de financeirização do Estado e que, na proposta aprovada em agosto de 2003, foi derrotada. No entanto, não só para restabelecer a verdade mas, sobretudo, porque sabemos que a história vai continuar e o sistema de capitalização e os fundos de pensão vêm falhando em todo o mundo, é importante mostrar que o sistema proposto é, hoje, viável, e pode continuar como bandeira e meta para os que defendem os trabalhadores e a solidariedade social.

Esta visão da Seguridade como um direitos de todos — contrapartida e garantia da cidadania — e não um negócio é a perspectiva geral na qual se poderá pensar e incluir uma Previdência capaz de garantir o futuro dos brasileiros. Por sua vez, a capacidade de garantir saúde a todos, assistência social para os necessitados e Previdência com benefícios definidos para todos os seus contribuintes está vinculada a um modelo econômico e a um projeto para o país.

A sustentabilidade a longo prazo da Previdência deve estar articulada ao crescimento econômico nacional, à valorização do trabalho (com recuperação do poder aquisitivo dos salários) e à incorporação dos assalariados “informais” (sem carteira de trabalho assinada) aos contribuintes da Previdência. A manutenção da estagnação econômica, que impede milhões de jovens de entrarem no mercado formal de trabalho e de adultos nele permanecerem, a permanente queda da participação dos valores do trabalho no PIB, com a ampliação dos lucros do capital e a redução da massa salarial e a permanência de 56,5% do 71,7 milhões da População Economicamente Ativa (PEA) na informalidade (contra apenas 43,5% com carteira assinada, em 2002) não ameaçam apenas uma Previdência *inclusiva e auto-sustentável* a médio prazo — representam um risco ao próprio futuro do país e de sua população.

Um dos argumentos a favor da reforma proposta é que a Previdência pública e a extensão da Seguridade Social para todos seria insustentável pelo progressivo envelhecimento da população e pelo “natural” aumento da informalidade e da precarização do trabalho. Tal lógica possui *um grão de verdade*, envolve uma grande mistificação e se baseia numa premissa inaceitável. É verdadeira a alegação do progressivo envelhecimento da população, mas daí a considerar que isto impacta imediatamente na diminuição da população ativa redundando em mistificação. Ao contrário, a transição demográfica (diminuição relativa

Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), vale a pena ler o Editorial desta edição dos Cadernos do CEAS, intitulado “Sair do palácio e botar o boné” (Nota da Redação).

da população infantil e aumento da população adulta acima dos 65 anos) começou recentemente e, “até 2020, o que ocorrerá é justamente um aumento da população que está em idade produtiva” (Paulani, 2003: 42).

Por fim, a premissa inaceitável é um recurso muito utilizado pelos analistas econômicos e políticos — o *Rebus sic standibus*, que significa “continuando as coisas como estão” — para isolar grandes variáveis que, não analisáveis em pequenos projetos, na perspectiva mais ampla têm sido responsáveis por grandes falhas nas previsões. Ocorre que a manutenção em equilíbrio das coisas como estão no Brasil é impossível, uma vez que, mantida a direção atual, marcha-se para uma situação explosiva em termos econômicos e sociais (recessão, aumento do desemprego, desagregação e conflitos sociais, perda de legitimidade e efetividade do Estado e do governo), de modo que a reorientação das políticas afetarà, com maior ou menor profundidade, a continuidade da situação.

Para os que investem na mudança, é fundamental compreender e criticar o projeto de reforma da Previdência, apresentando alternativas. Isto sem contar que a Previdência pública continuará existindo e necessitando de defesa. Dentro dos limites específicos da Seguridade e Previdência atuais, mas apontando para o que desejamos, pode-se lutar por uma série de políticas a nível orçamentário, de gestão e ampliação da sua base de contribuintes. É necessário que se elabore e publicize, como a **Constituição** prevê (artigo 195, § 2º), o orçamento específico da Seguridade Social, evidenciando possíveis desvios dos recursos das contribuições. A ausência deste orçamento facilitou, como vimos, a “construção” de falsos déficits para a opinião pública. Para se fazer cumprir a **CF** caberia, inclusive, recorrer ao Judiciário.

Definido o orçamento, será necessário garantir o que deveria ser óbvio: a aplicação da receita da Seguridade na Seguridade, o que não tem ocorrido (como vimos, foi a retenção e desvio dos recursos das contribuições legalmente previstas para a Seguridade o maior dos instrumentos de “construção” daquele déficit). Do mesmo modo, não devem os recursos dos benefícios assistenciais e do financiamento à saúde pública continuarem sendo retirados das contribuições para a Previdência Social, mas cobertos pelas suas próprias fontes. A autonomia e o cuidado com a execução deste orçamento seria melhor garantida se, ao lado da sempre necessária publicidade e do acompanhamento da sociedade, fosse implantada a gestão quadripartite prevista na **CF**.

Outra política óbvia seria de ampliação da receita, especialmente quando um dos argumentos da reforma é enfrentar um pretenso “rombo” e o governo

anuncia uma economia de US\$ 56 bilhões em vinte anos com a mesma, o que incluiria duas medidas. Uma, de caráter *arrecadatório*, consistiria na cobrança das contribuições devidas, inicialmente dos devedores da Previdência (um valor que, segundo o próprio ministério, chega a R\$ 150 bilhões, quase três vezes o que a reforma pouparia), com a revisão das renúncias fiscais que, em 2000, teria sido de R\$ 8,2 bilhões (cf. Boschetti, 2003: 43). Ao dizermos “revisão” não estamos falando em extinção, até porque muitas das renúncias são para organizações que atendem demandas sociais relevantes e fazem o que o governo deveria (mas não faz) na área de saúde, educação e assistência social. De qualquer maneira, a revisão, acompanhada pela sociedade, poderia separar o joio do trigo. Do mesmo modo se deveria suspender, rever ou explicar as concessões do governo, dilatando para dez ou quinze anos os prazos para os devedores pagarem à Previdência.

Finalmente, a questão da fraude, que se presta a tratamento sensacionalista, superficial e até contra o serviço público no noticiário da imprensa. Em 1998, a Associação dos Auditores Fiscais da Previdência (Anfip) calculou que as fraudes corresponderiam a 40% da receita da Previdência, algo como R\$ 35 bilhões anuais. Entretanto, seu enfrentamento exige que se proporcione à Previdência melhores condições de fiscalização, com realização de concursos públicos para a ampliação do quadro de auditores e fiscais, de modo a fortalecer o aparelho do Estado.

Uma outra medida combinaria o efeito sobre a elevação da receita ao avanço na linha de uma previdência mais inclusiva. Tratar-se-ia de incorporar os assalariados que não têm carteira assinada e, assim, são vítimas de fraudes, à legislação trabalhista. Trata-se de um antigo problema, agravado nos últimos anos pelo estímulo governamental à precarização do trabalho. Dois alvos evidentes apareceriam para uma fiscalização do ministério e das Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs): as empresas “terceirizadas” e as “cooperativas” de trabalhadores. As “terceirizadas” retiram das empresas contratantes as responsabilidades trabalhistas, ainda que muitas delas não as cumpram. O escândalo levou a sucessivas decisões da Justiça do Trabalho de considerar a empresa contratante como co-responsável, o que pode ser um instrumento saudável de enquadramento das “terceirizadas”¹⁸. Por seu turno, as “cooperativas” abrangeriam hoje cerca de seis milhões de trabalhadores,

18. Outra instituição a fortalecer, com a ampliação de juizes e Juntas de Conciliação e Julgamento (JCJ), a Justiça do Trabalho vive sufocada com 2,5 milhões de causas anuais, seu atraso sendo lucro para os patrões inadimplentes.

dos quais se estima que quatro são, na verdade, empregados disfarçados. Temos experiências pessoais do susto que membros de cooperativas tomam quando, ao procurarem seus “direitos”, após a demissão, descobrem que eram “sócios”. A isto se somariam medidas para incluir os hoje excluídos por autônomos, por contra própria, realmente informais. Na Câmara dos Deputados se acenou com a possibilidade de fazer uma lei a esse respeito.

Uma previdência mais ampla, inclusiva e capaz de garantir benefícios melhores aos brasileiros está evidentemente vinculada ao crescimento da economia, desde que com a recuperação do valor dos salários e o aumento do emprego formal, com carteira assinada, assegurando assim mais e maiores contribuições. Seu equilíbrio financeiro atual, e até a redução dos índices de “informalidade”, entretanto, podem ser garantidos por medidas que deveriam ser patentes, caso não estivessem na contramão do enfraquecimento do Estado, do fortalecimento do mercado e da precarização da segurança dos trabalhadores propostos pelas políticas neoliberais.

10. CONCLUINDO

Do exposto, duas singelas conclusões. A primeira é que, infelizmente, o projeto apresentado pelo governo, mesmo com as atenuações aprovadas na Câmara dos Deputados, resultará, para os trabalhadores, em maior dependência do mercado financeiro e maior insegurança quanto ao futuro, quando dependerem de aposentadorias e pensões. A segunda é que se precisa ter claro qual a Previdência que garantiria o futuro dos brasileiros e brasileiras e encontrar meios de mobilizar incluídos e excluídos a lutar por ela.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrade, Eli Iôla Guegel. “Pontos críticos na nova Reforma da Previdência”. In Morhy, Lauro (org.). **Reforma da Previdência em questão**. Brasília, Editora da Universidade de Brasília (UnB), 2003.
- Bombig, José Roberto e Cariello, Rafael. “Centrais criticam o perfil do Conselho Social”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 07.02.2003, p. A-6.
- Boschetti, Ivanete. “A reforma de Previdência e a Seguridade Social brasileira”. In Morhy, Lauro (org.). **Reforma da Previdência em questão**. Brasília, Editora da Universidade de Brasília (UnB), 2003, p. 27-48.
- Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil (promulgada em 5 de outubro de 1988)**. 31ª ed., atualizada até a Emenda Constitucional nº 38 de 12.06.2002. São Paulo, Saraiva, 2003.

- Caliari, Tânia e Pereira, Raimundo Rodrigues. “A reforma no país dos sem-previdência”. **Reportagem**, IV (45): 20-32. São Paulo, Oficina de Informações, jun., 2003.
- Carvalho Neto, Joviniano Soares de. “Mídia: objeto e fonte do poder”. **Cadernos do CEAS**, 180: 13-38. Salvador, Centro de Estudos e Ação Social, mar.-abr., 1999.
- Claret, Martin. **O fenômeno Collor**. São Paulo, Martin Claret, 1989.
- Costa, Antônio Luiz M. “Ilusões à venda”. **Carta Capital**, 253. São Paulo, Confiança, 13.08.2003, p. 44-45.
- Kotscho, Mara Nogueira. **A cabeça do brasileiro: uma análise das pesquisas de opinião pública realizadas pela Folha de S. Paulo de maio de 1983 a setembro de 1984**. Petrópolis, Vozes, 1986.
- Lobato, Elvira. “Fundos não querem mais riscos”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 03.08.2003, p. B-4.
- Mello, Magno. **A face oculta da reforma previdenciária**. Brasília, Letrativa, 2003.
- Miranda, Sérgio. “A mudança estrutural”. **Reportagem**, IV (45). São Paulo, Oficina de Informações, jun., 2003.
- Morhy, Lauro (org.). **Reforma da Previdência em questão**. Brasília, Editora da Universidade de Brasília (UnB), 2003.
- Oliveira, Francisco de. “Programa de uma nova classe”. **Reportagem**, IV (46). São Paulo, Oficina de informações, jul., 2003.
- Passarinho, Jarbas. “Saudades de Getúlio Vargas”. In Morhy, Lauro (org.) **Reforma da Previdência em questão**. Brasília, Editora da Universidade de Brasília (UnB), 2003, p. 73-82.
- Paulani, Leda Maria. “Para jogar do outro lado”. **Reportagem**, IV (46). São Paulo, Oficina de informações, jul., 2003.
- Porfírio, Pedro. **21 verdades sobre Previdência e aposentadoria dos Servidores**. Rio de Janeiro, Câmara Municipal, abr., 2003. [www.pedroporfirio.com]
- Soares, Lauro Tavares. “Retomando o debate da reforma da Previdência”. In Morhy, Lauro (org.). **Reforma da Previdência em questão**. Brasília, Editora da Universidade de Brasília (UnB), 2003.
- Walch, Mary Williams. “Fundos de pensão dos EUA estão à beira do colapso”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 03.08.2003, p. B-5.

** Joviniano Soares de Carvalho Neto é doutorando em Comunicação e Cultura Contemporânea (Universidade Federal da Bahia), professor de Ciência Política (UFBA) e membro da Equipe Editorial dos **Cadernos do CEAS**. Do mesmo Autor, ver “Efeitos políticos da e sobre a mídia impressa: a necessidade de adaptar paradigmas e teorias de análise” (**Cadernos do CEAS**, 201: 55-74. Salvador, Centro de Estudos e Ação Social, set.-out., 2002).
[bertino@zaz.com.br]*