

## O governo Lula e a contra-reforma previdenciária<sup>1</sup>

Rosa Maria Marques<sup>2</sup> e Áquilas Mendes<sup>3</sup>

### Resumo

A reforma previdenciária proposta pelo governo Lula e já aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado, constitui mais um passo decisivo na destruição do Estado iniciada no Governo Collor. Ela desconsidera completamente a necessidade de promoção da universalização do risco velhice e adota as recomendações do FMI, do Banco Mundial e do capital financeiro referente aos fundos de pensão. Neste cenário, este artigo tem por objetivo destacar o impacto e os verdadeiros interesses do governo Lula no tocante à reforma, ou melhor, à contra-reforma previdenciária. A primeira parte do artigo resgata os avanços em termos de proteção social ocorridos durante a década de 1980, consolidados na Constituição de 1988, visando contribuir para o entendimento da reforma Lula, cujo sentido principal se faz contra os princípios-chave dessa Constituição. A segunda parte trata dos aspectos principais que contribuíram para o longo desmonte da Seguridade Social brasileira levados a cabo pelos governos ao longo dos anos 90. A terceira parte caracteriza a proposta do governo Lula, destacando os argumentos, os acordos políticos obtidos, a resistência e o sentido da reforma previdenciária.

**Palavras-chave:** seguridade social, reforma da previdência, governo Lula.

### Introdução

A sociedade brasileira foi surpreendida, ao final de abril, com o encaminhamento da proposta de reforma da previdência pelo governo Lula ao Congresso Nacional. Ela veio a público em meio a um grande estardalhaço - no qual não faltou uma “marcha” formada pelo presidente da República e sua esposa, elementos de sua equipe e governadores, lembrando simbolicamente a forma de luta dos movimentos sociais, em especial do Movimento Sem Terra, para se fazerem presentes na Esplanada dos Ministérios. Mas se a caminhada do presidente evoca os movimentos sociais, o conteúdo da proposta deles se afasta, não encontrando eco junto os servidores, principal “ator” atingido pelas mudanças. A reforma caracteriza-se por ser mais um passo decisivo na destruição do Estado (processo iniciado no governo Collor), desconsiderando completamente a necessidade da promoção da universalização da

---

<sup>1</sup> Este artigo é uma versão modificada daquele apresentado no III Colóquio de Economistas Políticos da América Latina, realizado em Buenos Aires, no período de 16 a 18 de outubro de 2003, e publicado na revista Proteo, em Roma. Além das contribuições recebidas durante esse evento, os autores agradecem os comentários dos professores João Machado Borges Neto e Paulo Nakatani.

<sup>2</sup> Professora titular da PUCSP, especialista em políticas sociais e autora, entre outros, de Proteção Social e o Mundo do Trabalho (Bional, 1997). Foi presidente da Sociedade Brasileira de Economia Política (1998 e 2002).

<sup>3</sup> Professor de Economia da FAAP/SP, vice-presidente da Associação Brasileira de Economia da Saúde e coordenador da Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas do Cepam/SP.

cobertura do risco velhice e adotando a agenda do FMI, do Banco Mundial e dos arautos do capital financeiro com relação aos fundos de pensão.

Além do conteúdo da reforma proposta pelo governo Lula, chamou particular atenção o uso de práticas passadas, sendo evidente o desprezo aos princípios da doutrina previdenciária, a argumentação falaciosa e a truculência com que o “debate” foi administrado e a rapidez com que a reforma foi aprovada: a “toque de caixa”. A exposição de motivos da Proposta de Emenda Constitucional 40 (depois 41, quando examinada no Senado), bem como todas as intervenções públicas dos representantes do governo Lula, constituiu uma verdadeira peça de retórica, onde diferentes fios, de cores e procedências variadas, foram tecidos de forma a defender aquilo que lá não estava escrito, sem nenhum pudor para fazer uso da deturpação, da omissão das informações e do preconceito contra os servidores, resultado de um longo processo de destruição do serviço público brasileiro. Para fazer frente a essa estratégia de convencimento, onde foi urdida uma verdadeira frente de guerra para impedir qualquer discussão e para promover sua aprovação em tempo recorde, mostrou-se insuficiente a resistência dos servidores<sup>4</sup>, da intelectualidade, de militantes e de representantes do Partido dos Trabalhadores no Congresso Nacional. O chamado governo “democrático e popular” completou, em apenas um ano, a agenda do Banco Mundial e do FMI no tocante à reforma previdenciária<sup>5</sup>.

O governo Lula não sai, contudo, incólume dessa campanha: perdeu, em pouco tempo, importante base de apoio, principalmente entre os chamados “formadores de opinião”. Mas o desgarrar da intelectualidade de esquerda e dos servidores, embora importante, é apenas um primeiro passo do longo caminho que as massas brasileiras precisarão trilhar para tomarem consciência dos verdadeiros interesses do governo por elas eleito. Auxiliar para essa compreensão é o objetivo deste artigo.

Para isso, este artigo inicia por resgatar os avanços em matéria de proteção social consolidados na Constituição de 1988, pois a verdadeira dimensão da “reforma” Lula somente é compreendida se for analisada como parte integrante de um processo que tem início quase que imediatamente após a sua promulgação e contra ela. Na segunda parte, de maneira breve, são analisadas as investidas dos governos anteriores contra o texto constitucional e a reforma promovida pelo governo Fernando Henrique

---

<sup>4</sup> Esses foram responsáveis, nos dias 5 e 6 de agosto de 2003, na Esplanada dos Ministérios e na Câmara dos Deputados, pela primeira grande manifestação contra o governo. Lula

<sup>5</sup> Essas agendas preconizam a austeridade fiscal, priorizando o controle de suas despesas.

Cardoso. Já a terceira parte é dedicada à proposta do governo Lula, com destaque para os argumentos, os acordos políticos obtidos, a resistência e o sentido da reforma.

### **1. – A democratização do País e a Proteção Social**

O movimento político e social contra a ditadura militar - que culmina na democratização do país e na ascensão à presidência da república de José Sarney, em 1985 – tem na discussão e elaboração da nova constituição importante momento. Tratava-se de estabelecer as bases do novo regime e entre elas a questão social assumia importância ímpar. Os constituintes progressistas eram unânimes sobre a necessidade de se dar passos concretos em relação ao resgate da enorme dívida social brasileira herdada do regime militar e, para isso, procuraram escrever na Constituição a garantia de direitos básicos e universais de cidadania, estabelecendo o direito à saúde pública, definindo o campo da assistência social, regulamentando o seguro-desemprego e avançando na cobertura da previdência social. Essas garantias foram objeto de capítulo específico – o da Seguridade Social, forma simbólica do rompimento com o passado, quando recursos dos trabalhadores foram largamente utilizados para outros fins que não aqueles da proteção social<sup>6</sup>.

Os princípios que animaram os setores progressistas da constituinte foram: ampliação da cobertura para segmentos até então desprotegidos; eliminação das diferenças de tratamento entre trabalhadores rurais e urbanos; implementação da gestão descentralizada nas políticas de saúde e assistência; participação dos setores interessados no processo decisório e no controle da execução das políticas; definição de mecanismos de financiamento mais seguros e estáveis; e, garantia de um volume suficiente de recursos para a implementação das políticas contempladas pela proteção social, entre outros objetivos. No campo da Previdência Social, esses princípios resultaram principalmente na criação de um piso de valor correspondente ao do salário mínimo e na eliminação das diferenças entre trabalhadores rurais e urbanos referente aos tipos e valores de benefícios concedidos. A Constituição de 1988 manteve, tal como antes, separadas a previdência dirigida aos trabalhadores do mercado formal do setor privado da economia e aquela dos servidores federais, estaduais e municipais. Ao mesmo tempo, introduziu o regime único de contratação para as três esferas de governo,

---

<sup>6</sup> É sabido que os recursos de contribuições de empregados e empregadores - calculados sobre os salários e dirigidos à aposentadoria dos trabalhadores do setor formal do setor privado da economia - foram utilizados na construção da Itaipu, ponte Rio - Niterói, na implantação de usinas nucleares em Angra dos Reis, entre outros projetos da ditadura militar. Esses recursos nunca foram devolvidos ao então Fundo de Previdência e Assistência Social.

o que significou o desaparecimento de vínculos de trabalho, no interior do setor público, não compatíveis com a categoria de servidor. As contribuições realizadas anteriormente seriam, conforme a legislação, transferidas para as esferas de governo responsável pelo servidor<sup>7</sup>.

Alguns avanços no sentido da universalização, da ampliação da cobertura e da diminuição das desigualdades antecederam a Constituição de 1988. No que diz respeito à previdência, especificamente entre 1985 e 1987, portanto durante o governo Sarney, o valor dos pisos dos benefícios urbanos foi aumentado<sup>8</sup>, o prazo de carência diminuído e alguns tipos de benefícios foram estendidos para a clientela rural. Dessa forma, a proteção social definida na Constituição de 1988 pode ser caracterizada como o ápice de um processo de ampliação de cobertura e direitos que havia começado antes, principalmente ao final dos anos 1970, no bojo da luta democrática, e mesmo durante o regime militar, pela mão dos ditadores<sup>9</sup>

A universalização de direitos e a participação da comunidade na definição das políticas sociais tinham como princípio fundador a superação do caráter meritocrático e a adoção da cidadania como critério de acesso. Este foi o mesmo princípio que orientou a universalização da proteção social dos países capitalistas desenvolvidos, após a Segunda Guerra Mundial e mesmo durante os anos 1970 e 1980<sup>10</sup>.

A cidadania é facilmente reconhecível na área da saúde. De uma situação onde o serviço público era voltado apenas aos trabalhadores contribuintes do mercado formal, passou-se à garantia do direito para todos. Já na Previdência Social, tal critério ficou imbricado ao anterior: paralelamente aos trabalhadores contribuintes com aposentadoria

---

<sup>7</sup> As transferências das contribuições foram parcamente realizadas, constituindo um dos motivos das dificuldades apontados pelos estados e municípios para fazer frente às despesas com a aposentadoria de seus servidores. Embora esse aspecto não deva ser negligenciado, as dificuldades são mais facilmente atribuídas ao fraco desempenho da arrecadação dos tributos, refletindo as dificuldades econômicas do conjunto da nação, à política de juros altos exercida em quase todos o período dos diferentes governos, por força da não resolução do problema da dívida e dos compromissos assumidos com o FMI.

<sup>8</sup> A legislação anterior definia pisos diferentes, a depender do tipo de risco coberto.

<sup>9</sup> No Brasil, foram os militares que instituíram a Previdência Social para os trabalhadores do mercado formal do setor privado da economia, unificando os antigos institutos corporativos urbanos e assim garantindo direitos iguais a todos os segurados, independentemente do setor de atividade e da região onde trabalhassem. Também foram eles que estenderam a cobertura para os trabalhadores rurais. Essas medidas, ambicionadas por governos anteriores, somente puderam ser praticadas devido ao regime de exceção. Na formação da unidade nacional, não é desprezível o papel jogado pela criação da Previdência Social pública do setor privado da economia, constituindo importante instrumento de redistribuição de renda. Curiosamente, essa unificação, ímpar em toda a América Latina, constituiu o principal entrave para sua privatização. Sobre isso ver MARQUES (2000).

<sup>10</sup> Mesmo com os problemas enfrentados em suas economias durante essas décadas, os sistemas de proteção social incorporaram novos segmentos em sua cobertura. Dois exemplos são emblemáticos: a ampliação do conceito de desempregado, reconhecendo como tal o trabalhador sem emprego que nunca trabalhou e a concessão de renda mínima com base no princípio da cidadania e não no assistencialismo.

calculada basicamente a partir de suas contribuições, existem os trabalhadores rurais e aqueles com salários muito baixos que recebem o piso de um salário mínimo, valor pago independentemente da ausência de contribuições ou do fraco esforço contributivo anterior. Na idéia dos constituintes, esse componente cidadão no interior da Previdência Social deveria ser financiado, por sua natureza, por recursos de impostos. Essa prática, contudo, nunca foi implementada, pois o piso de um salário mínimo é financiado pelas contribuições dos trabalhadores, constituindo em uma redistribuição de renda entre os trabalhadores. Essa distorção no financiamento do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), nome assumido pela previdência dos trabalhadores do setor privado, será mais adiante retomada, pois é um dos principais elementos da chamada crise da previdência no Brasil.

Para dar conta das despesas de proteção social, agora ampliadas no conceito de Seguridade Social, e também para tornar o financiamento menos dependente das variações cíclicas da economia (principalmente do emprego junto ao mercado formal de trabalho), os constituintes definiram que seus recursos teriam como base o salário (contribuições de empregados e empregadores), o faturamento (trazendo para seu interior o Fundo de Investimento Social - Finsocial<sup>11</sup> e o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/pasep), o lucro líquido das empresas (contribuição nova introduzida na Constituição, denominada Contribuição sobre o Lucro Líquido - CLL) e a receita de concursos e prognósticos. Além dessas fontes, a Seguridade contaria com recursos de impostos da União, Estados e Municípios<sup>12</sup>.

Ainda para garantir o financiamento da Seguridade Social, os constituintes tiveram o cuidado de definir que esses recursos seriam de uso exclusivo da proteção social o quê, após sua promulgação, nenhum governo cumpriu. Os constituintes também inscreveram na constituição que o tratamento dos recursos da Seguridade Social não poderia ser distinto de seu conceito de proteção holística, significando que, no interior da Seguridade Social, não caberia vinculação de recursos: a cada ano, quando da discussão do orçamento, seria definida a partilha do conjunto de receitas previstas para seus diferentes ramos. A única vinculação por eles prevista foi a dos recursos do

---

<sup>11</sup> O Finsocial deu lugar, em 1991, à Contribuição para o financiamento da Seguridade Social (Confins).

<sup>12</sup> A Constituição de 1988 não definia, entretanto, como seria a participação dos entes federados no financiamento da Seguridade Social. Em 1997, foi criada a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), cujos recursos vieram se somar àqueles definidos na Constituição. Somente em 13 de setembro de 2000 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 29, estipulando a forma da inserção da União, dos Estados e dos Municípios no financiamento do Sistema Único de Saúde.

PIS/Pasep, que é dirigida apenas para o programa seguro-desemprego e para o pagamento do abono PIS/Pasep, sendo que 40% de sua arrecadação são destinados a empréstimos realizados pelo BNDES às empresas.

## **2. - O longo desmonte da Seguridade Social**

Vários são os aspectos que evidenciam as iniciativas e medidas que foram minando o conceito de Seguridade Social ao longo dos governos que se seguiram à promulgação da Constituição Cidadã<sup>13</sup>. Entre os principais aspectos destacam-se: a utilização de parte de seus recursos para fins alheios à Seguridade Social nos dois primeiros anos após a promulgação da Constituição; a especialização das contribuições de empregados e empregadores para a Previdência Social; a criação de mecanismos que permitiram o acesso da União aos recursos da Seguridade Social e, portanto, a institucionalização de seu uso indevido; as alterações nos critérios de acesso aos benefícios previdenciários, especialmente da aposentadoria; a inclusão, no plano da análise e da discussão pública, do regime dos servidores, em claro rompimento ao artigo 194 da Constituição.

Recuperar esse desmonte é essencial para a compreensão de como foi frágil o consenso que definiu os contornos da Constituição de 1988, em especial seu capítulo sobre a Seguridade Social. Mais do que isso, indica como no Brasil as políticas sociais são permanentemente subsumidas aos objetivos e aos constrangimentos econômicos de toda ordem. A Constituição de 1988, refletindo o anseio por democracia e pelo resgate da então chamada dívida social, foi um daqueles raros momentos onde tal preceito foi contradito. A recuperação desse desmonte, mesmo que de forma resumida, realizada pelos governos Sarney, Collor e FHC (nas duas gestões), coloca em perspectiva a contra-reforma previdenciária empreendida pelo governo Lula.

A primeira iniciativa contra o conceito de Seguridade Social foi realizada já no primeiro ano que se seguiu à promulgação da Constituição, quando os recursos do então Finsocial e da CSLL foram praticamente alocados em sua totalidade para financiar os Encargos Previdenciários da União (EPU). Essa despesa, que corresponde à cota parte da União no financiamento da aposentadoria dos servidores federais não diz respeito à Previdência Social da Seguridade Social, pois o regime desses servidores foi mantido à parte pelos constituintes (MARQUES, 1989). Frente ao repúdio recebido, no ano

---

<sup>13</sup> Ulysses Guimarães, líder histórico do Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e presidente da Assembléia Nacional Constituinte, assim “batizou” a Constituição de 1988 em seu discurso de 27 de julho desse ano, ao anunciar sua aprovação <[www.persocom.br/fug/c\\_cidada.htm](http://www.persocom.br/fug/c_cidada.htm)> (20 ago 2003).

seguinte tal despropósito foi extremamente reduzido, desaparecendo em 1990. Mas passados apenas três anos, aproveitando-se das dificuldades do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) para fazer frente ao aumento despropositado da demanda por benefícios<sup>14</sup>, o governo não repassou para a área da Saúde os 15,5% da receita de contribuições de empregados e empregadores previstos na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) (MÉDICI e MARQUES, 1994). Essa decisão implicou, além de obrigar a Saúde solicitar empréstimo emergencial junto ao Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), o uso exclusivo das contribuições para benefícios previdenciários, contrariando o conceito de Seguridade Social. Essa especialização realizada na prática foi regulamentada na reforma promovida no governo FHC.

A terceira medida tomada contra a Seguridade Social não se fez esperar. Em nome da estabilização da moeda, foi instituída, em 1994, a desvinculação de parte dos recursos da Seguridade Social com a criação do Fundo Social de Emergência. Esse fundo, depois renomeado como Fundo de Estabilização Fiscal em 1997 e finalmente, para expressar seu verdadeiro caráter, como Desvinculação das Receitas da União (DRU – em 2000), permitem que 20% das receitas de impostos e contribuições sejam livremente alocados pelo governo federal, inclusive para pagamento dos juros da dívida (MÉDICI e MARQUES, 1994a,- MARQUES e MENDES, 2001). Essa medida recebeu franca oposição dos setores comprometidos com a Seguridade Social e o Partido dos Trabalhadores fechou questão contra sua aprovação no Congresso Nacional. Curiosamente, já Lula na presidência da república, esse mesmo partido encaminhou proposta de reforma tributária ampliando para 2007 a vigência da DRU. Esquecendo-se de qualquer princípio antes defendido, passou a argumentar que: “Embora os indicadores da economia nacional estejam, hoje, bem melhores do que no passado, a cautela exige que se mantenha vigente tal comando até que as condições macroeconômicas e as incertezas do cenário internacional desapareçam” (E.M I., 2003, p.1). Afora o fato de afirmar que os indicadores da economia nacional estariam melhores do que no passado, quando o país apresentava taxas de desemprego recordes (na Grande São Paulo, segundo a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade, o desemprego atingia 20,6% da população ocupada e, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 14,6%), a taxa nominal de juros básica era

---

<sup>14</sup> A demanda por aposentadoria, que havia sido contida por conta da favorável expectativa que os trabalhos da constituinte criou, aumentou significativamente após a regulamentação do capítulo da Seguridade Social. Em outras palavras, a demanda ocorrida em 1993 correspondia à demanda somada de vários anos.

de 26,5% e a demanda apresentava claros indicadores de retração da economia (diminuição do Consumo das Famílias e da Formação Bruta do Capital, entre outros componentes), chama cinicamente de *cautela* o expediente da desvinculação de recursos da Seguridade para engrossar o superávit primário exigido pelo FMI para pagamento da dívida pública, interna e externa<sup>15</sup>.

Mas a última investida contra a Seguridade Social, antes da ascensão de Lula à presidência da república, foi realizada através da reforma previdenciária promovida pelo governo FHC. Este governo apresentou, em março de 1995, proposta que alterava a previdência social tanto dos trabalhadores do setor privado da economia como dos servidores, conhecida como Proposta de Emenda Constitucional 33 (PEC 33). A matéria ficou em discussão na Câmara de Deputados até julho de 1996 mas, em função da forte resistência a seu conteúdo, na qual não faltou o firme posicionamento na época da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores (PT), a proposta foi retirada e reformulada, sendo reapresentada em 1997<sup>16</sup>. Ao final de 1998, finalmente foi aprovada a Emenda Constitucional n.º 20 (EC 20), alterando a aposentadoria do RGPS e do regime próprio dos servidores<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> O superávit primário (excedente entre a receita e a despesa do governo federal, excluídos os juros) era de 3,75% do PIB ao final do governo FHC, conforme negociação realizada com o FMI. Contudo, em 28 de fevereiro, na Carta de Intenção enviada ao FMI, o governo Lula aumentou espontaneamente esse percentual para 4,25%, promovendo cortes no orçamento da União de R\$ 14, 1 bilhões, o que reduziu a disponibilidade dos ministérios da área social em de 12,44%, por exemplo (Grupo de Estudos e Pesquisas em Conjuntura, 2003).

<sup>16</sup> Mas o governo FHC não ficou parado durante esse tempo todo. Por meio da Medida Provisória nº 1.723, de 29/10/1998 e da Lei 9.717, de 28/11/1998, agilizou a introdução de novas regras para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal. A lógica desses instrumentos jurídicos era a de imprimir a “responsabilidade fiscal”, contendo as despesas desses regimes. Dentre várias medidas, eles limitavam as despesas líquidas a, no máximo de, 12% da receita corrente líquida dos regimes próprios dos entes estatais, em cada exercício financeiro.

<sup>17</sup> É bom lembrar que houve uma série de modificações na legislação previdenciária no período 1994/1996. Isso porque nem todas as proposições do governo FHC exigiam, para serem aprovadas e regulamentadas, que houvesse alteração de dispositivos constitucionais. Esse foi o caso da extinção do abono por permanência de serviço e do pecúlio (o abono era um auxílio financeiro dirigido a quem já tivesse direito a se aposentar mas optasse por continuar trabalhando; já o pecúlio era pago de uma única vez para o segurado que se incapacitasse para o trabalho, antes de ter completado o período de contribuição necessário para ter direito à aposentadoria por invalidez e ainda, quando o aposentado que continuava a trabalhar e contribuir para a previdência pública se afastasse definitivamente do trabalho) e a transformação dos auxílios natalidade e funeral em benefícios assistenciais, somente pagos às famílias com renda mensal *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo. Também foi modificada a aplicação das aposentadorias especiais, as quais permitiam entrar para a inatividade, com tempo de serviço menor do que o exigido para os demais trabalhadores, tanto os que trabalhavam em empresas cujas atividades eram consideradas nocivas a saúde (não importando se o trabalhado era, por exemplo, administrativo ou não em uma empresa de prospecção de petróleo), como também para certas categorias de trabalhadores como jornalistas e aeronautas. Segundo a nova legislação, a concessão de aposentadoria especial somente é devida aos trabalhadores que comprovadamente exercem atividade insalubre e/ou de risco.

No RGPS, os dispositivos constitucionais levados à revisão e aprovados pela EC 20 foram: supressão do teto de dez salários mínimos para o pagamento da aposentadoria por tempo de serviço e de sua regra de cálculo (a média aritmética dos últimos trinta e seis meses de contribuição); a substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição e a criação de condições para que o sistema público de previdência siga regras que proporcione o equilíbrio financeiro e atuarial. Aprovados esses novos dispositivos constitucionais, o governo passou a elaborar as leis ordinárias e as portarias do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) que definiram as novas regras e estabeleceram as regras de transição.

Entre outras medidas, o projeto de lei apresentado ao Congresso Nacional visava, para o RGPS: 1) ampliação do período de contribuição para o cálculo do benefício; 2) introdução de fórmula de cálculo deste benefício que considerasse a idade de quem requisita a aposentadoria e a expectativa de vida segundo cálculos do IBGE. Essa proposta corresponde à Lei 9.876/99. A partir da vigência desta lei o valor da aposentadoria não seria mais calculado com base na média aritmética dos últimos 36 meses de contribuição (em no máximo um período de 48 meses) e sim pela média aritmética dos maiores salários-de-contribuição, corrigidos monetariamente de, no mínimo, 80% do período contributivo do segurado<sup>18</sup>. Sobre este cálculo é aplicado um fator redutor que varia de acordo com a idade do segurado, ou seja o quanto de vida ele terá depois de aposentado, segundo estimativas da Fundação IBGE. Este fator foi denominado Fator Previdenciário<sup>19</sup>. Para aqueles inscritos no RGPS até a véspera da publicação da EC 20, foi mantida a aposentadoria proporcional, aos 25 e 30 anos de contribuição, respectivamente, se do sexo feminino ou masculino, desde que atingida a idade de 48 ou 53 anos de idade. Nesse caso o valor do benefício corresponde a 70% do salário de benefício, acrescido de 5% por cada grupo de 12 contribuições adicionais, até o limite de 100%.

Dada a resistência à introdução da idade como critério para a concessão da aposentadoria (60 e 65 anos para as mulheres e homens, respectivamente, como

---

<sup>18</sup> A ampliação do período de contribuições para efeito do cálculo do benefício provoca, para aqueles que apresentarem evolução salarial positiva ao longo da carreira, redução do valor da aposentadoria. Destaca-se que mesmo para o segurado que tivesse cumprido as condições para solicitar aposentadoria até 28 de novembro de 1999, seria aplicado o novo período de base de contribuições.

<sup>19</sup> A fórmula de cálculo do valor da aposentadoria por tempo de contribuição é a seguinte: "FPR=[(TC x a)/Es] x [1+ (Id + Tc x a) /100], onde "TC" é o tempo de contribuição; "a" é a alíquota de contribuição do segurado (incluindo a do empregado e do empregador); "Es" é a expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria; e "Id" é a idade do segurado na data da aposentadoria' Dieese (2001, p. 252).

anteriormente proposto e não aprovado na EC 20), o fator previdenciário foi a forma encontrada pelo governo FHC de adotá-la, só que no cálculo do benefício, desestimulando a chamada aposentadoria precoce e estimulando a permanência na atividade. Nesse sentido, o governo FHC foi vitorioso, conseguindo, de uma maneira ou de outra, aprovar sua proposta para o RGPS. Mas a implantação do fator significou a introdução, na cobertura do risco velhice, de graus de iniquidade antes não existentes. Isto porque, para trabalhadores com a mesma idade, aqueles que tiverem começado mais cedo são prejudicados.

Já para o regime dos servidores públicos civis o governo FHC, embora tenha conseguido aprovar modificações, não obteve sucesso naquilo que considerava fundamental: a supressão ao direito à integralidade (aposentadoria de valor igual ao do provento da ativa) e ao direito à paridade nos reajustes (garantia, para o valor da aposentadoria, da aplicação do mesmo indexador e percentual utilizado no reajuste dos proventos dos servidores ativos); e a exigência de contribuição dos aposentados. Para isso foi fundamental não só a mobilização ativa dos servidores, como a votação dos deputados de esquerda, com destaque para atuação do Partido dos Trabalhadores nessa luta<sup>20</sup>.

As principais modificações obtidas por FHC para o regime dos servidores foram: a) incorporação do conceito de “tempo de contribuição” em substituição ao de “tempo de serviço”; b) extinção da aposentadoria proporcional, conforme regras de transição idênticas ao do RGPS; c) a introdução do limite de idade para a aposentadoria. Diferentemente do ocorrido em relação ao RGPS, foram aprovados limites de idade para a aposentadoria por tempo de serviço, de 55 anos, para as mulheres, e de 60 anos, para os homens<sup>21</sup>. A regra de transição permitia, porém que a mulher se aposentasse após completar 48 anos de idade e os homens 53 anos, desde que cumprido um tempo adicional de 20% aplicado sobre o tempo que faltava, em 15/12/98, para que o servidor fizesse jus ao referido benefício. Também foram unificadas as regras aplicadas aos servidores de todos os níveis, isto é, federal, estadual e municipal e permitida a adoção do teto do RGPS para a aposentadoria dos novos servidores, desde que criada a

---

<sup>20</sup> As direções dos seguintes partidos orientaram seus deputados a votar contra a reforma previdenciária encaminhada pelo governo FHC: PT, PDT, PSB, PC do B e PPS. A atitude adotada por esses partidos na votação da PEC 40 no primeiro turno da Câmara, em 2003, contrasta com essa posição.

<sup>21</sup> Ressalte-se que a introdução do limite de idade recebeu voto contrário dos representantes do Partido dos Trabalhadores.

previdência complementar para os servidores. O projeto de lei complementar que institui esse regime complementar não teve prosseguimento no Congresso Nacional.

### 3. Destruindo o Estado: a reforma do governo Lula

A reforma previdenciária encaminhada pelo governo Lula - aprovada na Câmara de Deputados em 7 de agosto de 2003 e em 19 de dezembro de 2003 no Senado - , retomou os pontos atinentes ao regime dos servidores que foram derrotados durante a reforma promovida por FHC. Caso alguns poucos senadores e alguns deputados não tivessem se rebelado contra a posição do partido, expressando seu descontentamento e sua discordância de diferentes formas, ter-se-ia a impressão que as manifestações anteriores do PT nunca aconteceram. Mas a bem da verdade, afora algumas surpresas, tais como propor a cobrança de contribuição dos inativos e manifestar um grande desprezo pela aplicação de regras de transição, seu programa de governo já apontava elementos que estariam presentes tanto na proposta como em sua exposição de motivos. Mas na medida que se constituíam apenas elementos, não revelavam a totalidade de suas implicações, principalmente para quem não é especialista da área . No item relativo à Reforma da Previdência, a partir do parágrafo 47 do Programa de Governo 2002, diz que:

“Um dos maiores desafios políticos e administrativos do futuro governo é o equacionamento da questão previdenciária. Para dar conta desse desafio, é necessário um conjunto de iniciativas de curto, médio e longo prazos, para construir soluções estruturais, capazes de permitir que a presente e as futuras gerações de brasileiros possam estar plenamente conscientes e relativamente tranqüilas quanto aos direitos que poderão usufruir após o término de uma longa dedicação de vida laboral. *Essa profunda reformulação deve ter como objetivo a criação de um sistema previdenciário básico universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado.* O sistema deve ter caráter contributivo, com benefícios claramente estipulados e o valor do piso e do teto de benefícios de aposentadoria claramente definido”. .....(Programa de Governo, 2002, § 47, grifo nosso).

Quanto ao terceiro pilar do atual sistema previdenciário brasileiro, a previdência complementar, que pode ser exercida através de fundos de pensão patrocinados por empresas ou instituídos por sindicatos (conforme a Lei Complementar 109), voltada para aqueles trabalhadores que querem renda adicional além da garantida pelos regimes básicos, **deve ser entendida também como poderoso instrumento de fortalecimento do mercado interno futuro e fonte de poupança de longo prazo para o desenvolvimento do país.** É necessário crescimento e fortalecimento dessa instituição por meio de mecanismos de incentivo (Idem, ibidem, § 57, grifo nosso).

O que talvez tenha sido realmente uma surpresa, foi a forma e o método utilizados pelo governo Lula para o encaminhamento e aprovação de sua proposta. Além do fato

de o partido, em suas diferentes instâncias, não ter participado da elaboração da proposta, todo e qualquer encaminhamento contrário ou com caráter de emenda por parte dos deputados e senadores do PT foi impedido de ir adiante, tendo sido definida a adesão ao texto dos relatores, com as modificações negociadas pela direção do partido. Dessa forma, a iniciativa dos 30 deputados do partido que haviam lançado o manifesto “Retomar o Crescimento Já!”, em 29 de maio, onde parte de seu conteúdo se refere a questões relativas à reforma previdenciária, não pode ir adiante. Para isso não faltaram ameaças e pressões de toda sorte, impedindo a realização da discussão e o esclarecimento dos vários pontos polêmicos da reforma. Dada a pressão, na primeira votação realizada na Câmara de Deputados, 24 votaram com o partido (mas fizeram declaração de voto criticando a proposta e explicando que estavam votando devido à disciplina partidária), 3 votaram contra<sup>22</sup> e 8 optaram pela abstenção<sup>23</sup>. Os segundos, juntos com a senadora Heloísa Helena (Alagoas), acabaram sendo expulsos do partido e os terceiros acabaram sendo suspensos.

### **3.1 Os grandes ausentes na reforma**

A ascensão de Lula à presidência da república foi intensamente comemorada nas ruas das principais cidades do país, antes mesmo de o resultado oficial ser anunciado. A alegria que tomou conta de pessoas dos mais diferentes estratos sociais indicava, com a mais nítida clareza, o conteúdo que todos atribuíam ao novo momento do país: a hora de ser promovida uma inflexão na política econômica e social que até então vinha sendo desenvolvida, de modo a permitir que o Brasil voltasse a crescer, redistribuindo renda e riqueza e resgatando a enorme dívida social acumulada. Em matéria de previdência social, a esperança era que o novo governo desse prosseguimento ao processo de universalização da cobertura do risco velhice iniciado na Constituição de 1988, superando os entraves que até então circunscreveram essa proteção a uma minoria da população ocupada brasileira, deixando desprotegida milhões de trabalhadores e suas famílias. Ao mesmo tempo, era esperado que o governo resolvesse a imensa iniquidade

---

<sup>22</sup> Os deputados Babá (Pará), Luciana Genro (Rio Grande do Sul) e João Fontes (Sergipe) disseram não, em 6 de agosto de 2003, à reforma ser votada em plenário, sem destaques. Um dia depois, os mesmos votaram contra a taxa dos inativos. Soma-se a esses a senadora Heloísa Helena, que não cansou de se manifestar em todas as oportunidades contra a reforma. Na base aliada, no PC do B, destaca-se o voto contrário de Alice Portugal (Bahia), Sérgio Miranda (Minas Gerais), Promotor Afonso Gil (Piauí) e Jandira Feghali (Rio de Janeiro).

<sup>23</sup> Optaram pela abstenção na votação de 6 de agosto: Walter Pinheiro (Bahia), João Alfredo (Ceará), Maninha (Distrito Federal), Paulo Rubens Santiago (Pernambuco), Chico Alencar (Rio de Janeiro), Mauro Passos (Santa Catarina), Ivan Valente (São Paulo), Orlando Fantazzini (São Paulo). Pressionados pelo governo, acabaram dizendo sim para a cobrança dos inativos.

presente no Regime Geral da Previdência Social (RGPS), com a aplicação do “fator previdenciário”.

Tal como mencionado anteriormente, a previdência social brasileira é, mesmo considerando todas suas limitações, a mais organizada da América Latina. O Brasil foi o único entre todos os países latino-americanos que conseguiu criar um sistema único para todos os trabalhadores do setor formal da economia, unificando os vários institutos anteriormente existentes e assim garantindo níveis de cobertura iguais para todos, independentemente do ramo onde a atividade fosse exercida. Ao conceder um mesmo estatuto para esses trabalhadores, o Estado brasileiro realizou um importante passo na construção da idéia de nação, integrando em um mesmo todo, o trabalhador do Norte e do Sul do país. Esse processo, ainda incompleto, avançou significativamente com a Constituição de 1988 quando, entre outros dispositivos, os benefícios foram estendidos aos trabalhadores rurais e o piso correspondente a um salário mínimo foi introduzido, o qual, na doutrina previdenciária, corresponde à renda de base, aquela que a sociedade considera ser o valor mínimo que um trabalhador na inatividade deve receber.

Apesar desses avanços, a previdência social brasileira não conseguiu, ao longo de sua construção, atingir o conjunto dos ocupados. Mas isso não se deveu a alguma “deficiência” do desenho da cobertura e sim ao processo econômico vivenciado pelo país nas últimas décadas, com seus inevitáveis reflexos sobre o mercado de trabalho. Em 2001, por exemplo, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), 40,7 milhões de ocupados junto ao setor privado da economia não eram contribuintes do RGPS ou a qualquer tipo de outro regime, o que correspondia a 57,7% da população ocupada nesse setor, nesse ano.

Mas nem todos essas 40,7 milhões de pessoas são passíveis de serem integradas à cobertura previdenciária. Como alerta o próprio MPAS (2003), entre elas estão: a) 20,4 milhões que ou não recebem renda ou recebem menos de 1 salário mínimo. Entre elas, cerca de 5 milhões são trabalhadores rurais, futuramente beneficiários especiais, isto é com direito a um salário mínimo e 15,4 milhões de outras pessoas, potenciais beneficiárias de programas de assistência social focalizados no combate à pobreza; b) pessoas com idade entre 10 e 16 anos (aquém da idade mínima autorizada pela legislação brasileira para o trabalho e, portanto, à filiação previdenciária); c) pessoas com mais de 60 anos que dificilmente preencherão as condições de elegibilidade relacionadas com a carência e tempo mínimo de contribuição, constituindo-se potenciais

demandantes da assistência social. Feitas essas deduções, o total de pessoas que poderiam estar protegidas pelo RGPS e não o estão é 18,7 milhões.

De acordo com IBGE, entre esses 18,7 milhões de pessoas, 41% são assalariados sem carteira assinada, 10% são trabalhadores domésticos (sem carteira assinada), 44% são definidos como conta – própria<sup>24</sup> e 6% são empregadores. Em termos de ramo de atividade, os mais baixos níveis de cobertura são encontrados junto ao Comércio de Mercadorias (38,5% dos ocupados não estão protegidos), Prestação de Serviços (49,9%), Indústria de Construção (66,9%) e Agrícola (67,9%).

Contudo, apesar do esperado e da urgência de promover a universalização, o governo Lula encaminhou proposta para ser examinada pelo Congresso Nacional que se restringiu a propor modificações das condições de acesso e dos valores dos benefícios dos servidores públicos. Não foi objeto de sua proposta, portanto, estratégias de inclusão do amplo contingente de trabalhadores hoje não cobertos por nenhum tipo de proteção ao risco velhice.

### **3.2 O uso da retórica sem pejo**

Entre os aspectos que caracterizam a forma como o governo Lula encaminhou sua luta para fazer passar, à “toque de caixa”, a sua proposta de reforma previdenciária, chamou especial atenção o uso de meias verdades, de preconceitos e mesmo da distorção das informações. Essa prática, associada à truculência e à perseguição em relação a toda oposição, principalmente entre suas próprias fileiras, explica e revela, ao mesmo tempo, o significado maior da reforma previdenciária do governo Lula. Vejamos, em primeiro lugar, quais foram seus principais “argumentos” na discussão relâmpago antes da votação em primeiro turno na Câmara de Deputados.

#### **O déficit que não existia**

Na luta por conquistar “corações e mentes” para sua proposta de reforma previdenciária, o governo Lula não se fez de rogado: utilizou-se, no plano da retórica, de tudo que foi construído no imaginário do povo brasileiro. Primeiramente fez uso da crença sobre a existência de um grande déficit na Previdência Social, o que foi martelado, anos a fio, pelos governos anteriores, especialmente durante as duas gestões

---

<sup>24</sup> Segundo o deputado José Pimentel, relator da proposta de reforma previdenciária, em debate promovido pela Escola de Governo, em 18 de agosto de 2003, em São Paulo, grupo de trabalho do governo irá brevemente propor, como forma de incentivar a adesão dessa categoria de trabalhadores, que a alíquota do autônomo seja reduzida dos atuais 20% para 8%. Não explicitou, contudo, qual será o nível garantido de benefício e tampouco quem arcará com os recursos faltantes (o que é o caso, tendo em vista o cálculo atuarial).

de FHC. Depois de algum tempo, contudo, tendo em vista o volume de informações em contrário que começou a ser amplamente divulgado, principalmente por formadores de opinião, esse argumento deixou de ser usado nas intervenções dos representantes do governo Lula e se fez ausente do relatório encaminhado pelo deputado José Pimentel ao Congresso Nacional.

No caso do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dos trabalhadores do setor privado da economia, de fato as contribuições são inferiores às despesas. Mas isso acontece porque, no seu interior há benefícios que podem ser caracterizados, no todo ou na parte, como assistenciais: 6,9 milhões de rurais que recebem um salário mínimo (SM) e que nunca contribuíram e 5,9 milhões de aposentados por idade, para os quais a legislação exige menor tempo de contribuição que os 30 e 35 anos previstos para os demais trabalhadores. Em outros países, o aporte suplementar, necessário para o financiamento desses benefícios, é realizado através de impostos, denotando o esforço do conjunto da sociedade. No Brasil, na ausência do Estado no financiamento, esse esforço fica restrito em grande parte aos assalariados do setor formal, constituindo uma redistribuição de renda entre os trabalhadores. Mas como as contribuições estão estagnadas devido ao fraco desempenho econômico e ao elevado desemprego, sua arrecadação é insuficiente para custear, além dos benefícios urbanos, os dos rurais.

Como comentado anteriormente, a leitura isolada das contas do RGPS contraria o espírito dos constituintes de 1988. Esses, ao introduzirem o conceito de Seguridade Social e ao definirem seu campo de ação e fontes de recursos, concretizaram o tratamento holístico dos riscos sociais, onde não se pode pensar a cobertura do risco velhice sem a concomitante garantia do risco doença, por exemplo. É por isso que, na discussão sobre a existência ou não de déficit, é preciso se considerar o conjunto da Seguridade. Essa, compreendida pela Previdência, Saúde e Assistência, registrou um superávit de R\$ 32,96 bilhões em 2002. Para esse cálculo, são consideradas todas as receitas e despesas da Previdência, da Saúde e da Assistência, não sendo incluído o PIS/Pasep e o FAT, pois o seguro desemprego tem receita vinculada.

Se a esse superávit forem acrescentadas as despesas com os servidores da União (civis e militares), ainda que o artigo 194 da Constituição não considere seus regimes integrantes da Seguridade, e se for considerada a contribuição do Estado enquanto empregador, o superávit diminui para R\$ 15,08 bilhões, mas ainda assim continua expressivo. Esse resultado compõe o famigerado superávit primário de 4,25%, acordado

com o FMI como sinalizador do bom andamento das finanças do Estado e como atestado de sua capacidade para honrar o serviço da dívida externa.

Construídos com base em dados oficiais, esses resultados não puderam ser contestados e por isso, o próprio Ministro da Casa Civil, José Dirceu, no seminário organizado pela Fundação Perseu Abramo, nos dias 23 e 24 de maio, em São Paulo, reconheceu que a Seguridade Social é superavitária. Mesmo assim, a desinformação é significativa, principalmente junto à grande massa da população. Para isso contribui significativamente a atitude da grande mídia, que continua a reproduzir o primeiro “discurso oficial”.

### **Em nome da “justiça social”**

O governo Lula, para indicar a enorme injustiça social consubstanciada no regime previdenciário dos servidores civis, comparou, na Exposição de Motivos que encaminhou a proposta de reforma ao Congresso Nacional, a média dos benefícios do RGPS, de R\$ 362,00, ao benefício de R\$ 50 mil, de um servidor. Não fosse pelo fato de esses dados terem sido exaustivamente repetidos na mídia, poder-se-ia, num arroubo de ingenuidade, pensar que se tratou de um “equivoco”. Afora que não se compara uma média a um valor absoluto, fato conhecido por qualquer pessoa um pouco familiarizada com os “mistérios da distribuição”, para o cálculo da média do RGPS foi indevidamente incluído os benefícios dos rurais (de um SM) e as aposentadorias por idade, todos de caráter assistencial, com valores baixos, e que “puxam” a média para baixo. Segundo os dados do próprio MPAS, a média de aposentadoria por tempo de contribuição é de R\$ 812,30, bastante acima dos R\$ 362,00 utilizados para respaldar a retórica. Já a média da aposentadoria da maioria dos servidores federais fica em torno de R\$ 1.038,00, conforme divulgado pela CUT, no mesmo seminário mencionado acima.

Mas foi com base nessa comparação espúria que foi defendido a adoção do teto de R\$ 2.400,00 tanto para os servidores como para os trabalhadores do RGPS e, por conseqüência, a extinção da integralidade para os servidores e o início da unificação dos regimes. Vale lembrar que cuidados foram tomados: sabendo que os militares seriam fonte de grande resistência à qualquer proposta, o governo não os incluiu, tal como foi feito no Chile de Pinoche<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> É interessante destacar que o próprio presidente Lula, em artigo publicado no jornal Gazeta Mercantil, em 5 de setembro de 2000, ao criticar a reforma encaminhada por FHC, defendia uma reforma que incluísse os militares (DA SILVA,2000).

Embora seja pequeno o número de segurados com aposentadorias de valores extremamente elevados<sup>26</sup>, frente ao universo dos servidores, governo e mídia trataram de divulgar exaustivamente sua existência, apresentando-as como prova incontestada do tratamento diferenciado dos funcionários públicos em relação aos trabalhadores do setor privado. Frente à realidade da distribuição de renda brasileira, a pior do mundo depois da Suazilândia, pequeno reino entre o Moçambique e a África do Sul, isso foi fundamental para que o governo recebesse o mais amplo apoio para sua reforma junto à massa de trabalhadores brasileiros pois esses, quando empregados, recebem salários significativamente baixos. Mas para conquistar esse apoio também não foi menos importante outra “associação” que o governo Lula fez questão de fazer: relacionar a precária situação do serviço público, principalmente na área social, com o funcionalismo público. Foi esse o sentido de seu discurso, ao dizer que, fazendo a reforma, mais seria alocado na prestação de serviços de saúde, por exemplo. Dessa forma, somou-se à idéia construída desde o governo Collor (de que o funcionário público é “marajá”, ganhando sem trabalhar ou trabalhando pouco) aquela que o considera parte integrante de um segmento privilegiado da população e, por isso, em nome da justiça social, deveria se impor a reforma. Curiosamente, a promoção dessa justiça social foi defendida a partir do nivelamento por baixo e nada foi dito quanto a melhorar a situação dos que ganham pouco. E isso não por acaso, pois significaria o enfrentamento dos determinantes da má distribuição de renda existente inclusive entre os trabalhadores, tanto junto ao setor privado como no setor público.

Na ausência de uma proposta em relação a isso, o governo, deliberadamente, discutiu como se fossem uma única questão, a introdução do teto de R\$ 2.400,00 e o fato de a distribuição dos proventos dos servidores apresentarem um leque acentuado entre o menor e o maior valor. O teto de R\$ 2.400,00 tem como único propósito abrir campo para o desenvolvimento dos fundos de pensão no país e não o de limitar o provento máximo no setor público<sup>27</sup>.

Ainda em nome da justiça social, o governo aprovou a contribuição de 11% para os aposentados, muito embora, em função da resistência, tenha sido obrigado a isentar

---

<sup>26</sup> Segundo Lindolfo Machado, elas representam 0,1% do total das aposentadorias pagas aos servidores (<http://www.tribuna.inf.br/antiores/2003/maio/27>).

<sup>27</sup> A medida para isso, prevista desde a Constituição de 1988, consistia na definição do teto salarial do funcionário público federal (com os respectivos subtetos estaduais e municipais). Para essa medida ser adotada seria necessário, no entanto, a formulação de uma lei que exigiria o concerto entre os três poderes. Junto com a reforma previdenciária, o governo Lula acabou propondo limites máximos de remuneração, o que foi objeto de negociação na votação em primeiro turno na Câmara de Deputados.

aqueles com aposentadoria até R\$ 1.440,00 (para os funcionários federais) e até R\$ 1.200,00 (para funcionários estaduais e municipais)<sup>28</sup>. A cobrança dos inativos servidores foi derrotada em três oportunidades durante o governo FHC e contou sempre com o voto contrário do Partido dos Trabalhadores. Antes dele, somente o último governo militar ousou cobrar de aposentados, no caso do então INPS<sup>29</sup>. Ontem, como hoje, os argumentos contrários a essa iniciativa são os mesmos: a contribuição dá origem a um direito futuro e, por isso, não há como exigir que o aposentado contribua. Sua cobrança significa a quebra de um dos princípios mais caros da doutrina previdenciária, mesmo considerando que os servidores, até 1993<sup>30</sup>, participavam do financiamento somente para pensão, porém com patamares bastante altos. Além disso, qual a razão de o mesmo não ser exigido dos trabalhadores rurais aposentados, que também não contribuíram no passado? Em matéria previdenciária, argumentar que estes últimos ganham benefício de valor igual ao salário mínimo não tem fundamento, pois o motivo alegado da cobrança dos inativos não foi o valor da aposentadoria e sim a ausência de contribuição anterior.

### **3.3 A serviço do capital financeiro**

Se não existe déficit e se a motivação não é a de promover a justiça social, então em nome de quê foi encaminhada, a “toque de caixa”, essa reforma? Lembremos, em primeiro lugar, que a aplicação do teto de R\$ 2.400,00 está associado à criação de fundo de pensão<sup>31</sup>. O governo Lula está “convencido”<sup>32</sup> que a criação de fundos de pensão,

---

<sup>28</sup> Essa diferença no valor da isenção certamente irá provocar contestação na justiça.

<sup>29</sup> A cobrança de inativos, em nível estadual, é praticada em 7 Estados dos 27 da Federação: no Amapá (8%, desde 1999), na Bahia (11%, desde 2001, sendo prevista a aplicação de 12% em 2004), Espírito Santo (10%, desde 1997), no Maranhão (de 8% a 10%, conforme o valor da aposentadoria, desde 1999), Minas Gerais (4,8% desde 2002), Mato Grosso (de 8% a 12%, conforme o valor da aposentadoria, desde 1999. Diversos servidores obtiveram liminares na justiça e tiveram sua contribuição restituída), Paraná (10%, desde 1998), no Rio de Janeiro, a contribuição de 11% foi suspensa pelo Tribunal de Justiça, Sergipe (10%, desde 2001). Como se pode ver, foi na esteira da discussão promovida pelo governo FHC sobre a taxação dos inativos que esses Estados passaram a adotá-la. Essa contribuição, no entanto, não pode ser confundida com a existente nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, que se destinam à pensão, tendo, portanto, fundamento na doutrina previdenciária.

<sup>30</sup> Sobre esse aspecto, mais uma vez se manifesta o uso da desinformação: o governo omitiu, durante toda as discussões, o fato dos servidores contribuírem com 11% do total de seu provento. A contribuição dos trabalhadores do setor privado da economia consiste de uma alíquota (7,65%; 8,65%; 9% ou 11%) aplicável a salários (até R\$ 560,81; de R\$ 560,82 até R\$ 720,00; de R\$ 720,01 até R\$ 934,67; de R\$ 934,68 até 1.869,34. respectivamente). A contribuição do empregador é de 22% (incluído o acidente de trabalho) sobre o total da folha de salários.

para os servidores e para os demais trabalhadores, formará poupança interna expressiva, o que financiará o desenvolvimento do país. Mais do que isso, manifesta a intenção de utilizar os recursos dos fundos em seus futuros programas de infra-estrutura ou de caráter social, o que estaria de acordo com a não definição do benefício. Ressalte-se que os Fundos de Pensão atuais, dos trabalhadores das estatais, dias após a aprovação da reforma do primeiro turno, manifestaram sua preocupação com relação a esse propósito, exigindo garantias de rentabilidade para realizarem os investimentos. Isso porque esses programas, ao terem rentabilidade baixa<sup>33</sup>, nunca foram de interesse do setor privado e, pelos mesmos motivos, não o são para os fundos de pensão. No caso dos fundos das estatais, onde o benefício deve corresponder à reposição da inflação, mais 6% ao ano, a aplicação em programas como esses pode levar à reprodução do passado, quando o governo se viu obrigado a fazer capitalizações bilionárias na Petros (fundos de pensão dos trabalhadores da Petrobrás) e na Previ (fundo de pensão do Banco do Brasil).

O papel atribuído pelo governo Lula aos fundos de pensão não difere da compreensão do governo FHC, do Banco Mundial e do FMI. Como nos ensina Francisco de Oliveira:

“É isso que explica recentes convergências pragmáticas entre o PT e o PSDB, o aparente paradoxo de que o governo de Lula realiza o programa de FHC, radicalizando-o: não se trata de equívoco, mas de uma verdadeira nova classe social, que se estrutura sobre, de um lado, técnicos e intelectuais *doublês* de banqueiros, núcleo duro do PSDB, e operários transformados em operadores de fundos de previdência, núcleo duro do PT. “ (OLIVEIRA, 2003, p. 38).

Além disso, na literatura, há aqueles que consideram ser essa a maneira dos trabalhadores ganharem poder no atual mundo da mundialização financeira<sup>34</sup>. E essa leitura não é estranha a integrantes do governo Lula. É uma pena que esses mesmos integrantes não considerem as experiências já realizadas na América Latina e a queda

---

<sup>31</sup> Para os novos servidores. Para os servidores atuais, é mantida a integralidade desde que preencham, simultaneamente, as seguintes condições: idade de 55 anos (mulheres) e 60 anos (homens); tempo de contribuição de 30 anos (mulher) e 35 anos (homens), 20 anos de trabalho no serviço público, 10 anos na carreira e 5 anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria. Os servidores que atingirem o direito à aposentadoria até 31/12/2005, para cada ano antecipado em relação aos limites de idade, será efetuada uma redução de 3,5% no valor da aposentadoria. A partir dessa data, o redutor será de 5%. No texto original, portanto antes da negociação, este redutor seria aplicado a partir da aprovação da emenda constitucional. De qualquer forma, alterou-se completamente a regra de transição aprovada no governo FHC: aquela exigia complementação de tempo de serviço para a aposentadoria antes do limite de idade, essa outra utiliza como fator inibidor, a redução do valor da aposentadoria, isto é, toca diretamente na integralidade.

<sup>32</sup> Para usar a expressão que quase já virou marca registrada do presidente Lula (“estou convencido”).

<sup>33</sup> Com exceção das estradas de rodagem, mas onde a concessão está fechada.

<sup>34</sup> Entre outros, ver MELMAN, 2002.

ocorrida, nos últimos dois anos, nos fundos de pensão norte-americanos. Isso sem falar do que aconteceu com os funcionários da Enron, que viram sua poupança virar pó da noite para o dia.

A ilusão de que a classe operária “vai ao paraíso” com os fundos de pensão se choca com o jogo do capital financeiro, único interessado na proposta do governo Lula. A regra de contribuição definida, sem nenhuma garantia quanto ao valor do benefício, coloca o futuro de gerações a serviço do capital financeiro. Dessa maneira, o Brasil, o único que até então havia resistido em abrir as portas para a criação e o desenvolvimento dos fundos de pensão através de reforma de seu sistema previdenciário, o faz agora a partir dos servidores públicos e mediante mudanças na legislação que permitirão aos sindicatos e centrais de trabalhadores organizarem fundos de pensão.

Uma das outras razões do empenho do governo Lula na aprovação da reforma da previdência, mas ainda a serviço do capital financeiro, é a realização de superávits primários expressivos. Como é sabido, nos últimos anos, por força de acordo estabelecido com o FMI, o Brasil tem realizado um esforço sobre-humano para gerar um excedente (receita menos despesa, desconsiderando os juros) cuja finalidade é garantir o fluxo de pagamento da dívida externa. O PT, que havia apontado corretamente, no documento “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil”<sup>35</sup>, a necessidade de reduzir a vulnerabilidade externa mediante, entre outras políticas, a de “denunciar do ponto de vista político e jurídico o acordo atual com o FMI, para liberar a política econômica das restrições impostas ao crescimento e à defesa comercial do país” (PT, p. 46 e 47 *apud* BORGES NETO, 2003), passou desde seus primeiros dias de governo a defender e a priorizar o ajuste fiscal, elevando o superávit primário, voluntariamente, para 4,25%<sup>36</sup>. Em 28 de maio, de 2003, portanto um mês após o envio do projeto de reforma previdenciária ao Congresso Nacional, em carta dirigida a Horst Köhler, diretor – gerente do FMI, o ministro da Fazenda, Antônio Palloci subscreveu:

“O governo tem avançado rapidamente no cumprimento de sua agenda para a recuperação econômica e implantação das reformas. Depois de um importante esforço para a construção de consensos, uma proposta ambiciosa de reforma tributária e previdenciária foi enviada ao Congresso antes do previsto. A política fiscal tem se concentrado na redução da dívida pública: a Lei de Diretrizes

---

<sup>35</sup> Aprovado no XII Encontro Nacional do partido, realizado em Recife, em dezembro de 2001.

<sup>36</sup> Para uma análise detalhada da “evolução” da política econômica do PT no governo Lula, ver BORGES NETO, 2003.

Orçamentárias, enviada ao Congresso, aumenta a meta de superávit primário de médio prazo para 4,25 por cento do PIB. Além disso, a emenda constitucional que facilita a regulação do setor financeiro – um passo necessário à formalização da autonomia operacional do Banco Central – foi aprovada”.(MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003, p. 1, §1).

Frente a esse claro objetivo, a reforma da previdência também tem o papel de jogar na continuidade de obtenção de superávits primários expressivos. Segundo estimativas do então ministro da Previdência, Ricardo Berzoini, em 20 anos, as mudanças aprovadas irão resultar em uma economia de R\$ 52 bilhões. Além disso, também a cobrança de inativos e o aumento do teto de R\$ 1.869,34 para R\$ 2.400,00 para o RGPS irão resultar em aumento da arrecadação<sup>37</sup>. Antes das negociações ocorridas na Câmara, que aumentaram o limite de isenção para a cobrança da taxa sobre a aposentadoria, o governo esperava obter com essa medida recursos adicionais de R\$ 147 milhões (E.M.I, 2003). Desnecessário dizer que a geração de superávits primários com vistas ao pagamento do serviço da dívida constitui uma verdadeira sangria, mas esta sangria é ainda maior quando se considera que o nível do gasto público em determinadas áreas já é extremamente baixo, impedindo a ação ativa do Estado.

### **3.4 A contra-reforma e a destruição do Estado**

Por tudo isso, a reforma encaminhada pelo governo Lula caracteriza-se por ser antidemocrática, anti-republicana e ainda por promover uma redistribuição de renda às avessas, entre servidores e o capital financeiro<sup>38</sup>.

Ela é antidemocrática principalmente porque desconsidera a necessidade de regras de transição adequadas para mudanças como as provocadas por uma reforma previdenciária. No caso específico dos servidores, onde a legislação garantia aposentadoria de valor igual ao da ativa, significando que ao se aposentar não tinha redução de renda<sup>39</sup>, isso era combinado ao fato dos proventos serem mais baixos dos que os recebidos pelos trabalhadores do setor privado da economia, para o mesmo nível de qualificação. Mas, ao longo da vida, a renda recebida pelos dois segmentos tenderia a ser igual. Isso porque quando os trabalhadores do setor privado se aposentam sofrem queda abrupta em sua renda (o que é tanto mais acentuada quanto maior for o salário da

---

<sup>37</sup> A reforma do governo Lula introduz o mesmo teto para o regime dos trabalhadores do setor privado e para o regime dos servidores. Sendo assim, eleva-se o teto no RGPS para R\$ 2.400,00.

<sup>38</sup> Assim Francisco de Oliveira caracterizou a proposta de reforma de Lula em seminário realizado em 15 de agosto de 2003, em São Paulo, por motivo do centenário do XI de agosto.

<sup>39</sup> A integralidade é parte constitutiva das relações de trabalho do setor público.

atividade) e os servidores que, durante a atividade recebem menos, continuariam a receber esse mesmo valor quando aposentado. Em outras palavras, o pacto estabelecido entre o Estado brasileiro e seus funcionários era o de garantir uma renda perpétua, embora mais baixa que a paga pelo mercado para mesmo nível de qualificação. Através desse mecanismo o servidor estava afastado da incerteza em relação a sua renda futura, gerando uma relação consumo/poupança diferente daquela do trabalhador assalariado do setor privado da economia. Isso significa que o servidor, considerando que sua renda futura era garantida, podia fazer um esforço de poupança menor durante sua vida ativa.

A reforma promovida pelo governo Lula significa um rompimento do contrato estabelecido entre o Estado e os servidores atuais. Esse rompimento é de extrema violência, pois desconsidera que o funcionário público não tem como alterar sua atitude passada na relação consumo/poupança. E serão poucos aqueles que conseguirão cumprir todas as condições (idade, tempo de contribuição, tempo de exercício no cargo) para terem direito à aposentadoria integral.

Em qualquer sociedade democrática, quando leis previdenciárias são alteradas, as regras de transição são aplicadas exatamente para minimizar ao máximo a perda daqueles já integrantes do mercado de trabalho. Ao que parece, a preocupação do governo Lula em não “quebrar” contratos, manifestada repetidas vezes em várias oportunidades antes e depois das eleições presidenciais, não se aplica aos servidores.

Por outro lado, considerando que a remuneração paga aos servidores ativos não irá se alterar, devendo continuar a ganharem menos do que os trabalhadores do setor privado, a mudança nas condições de aposentadorias será um desestímulo a que bons profissionais decidam fazer concurso público. A única situação para que isso não aconteça é um quadro de extremo desemprego, onde pode o Estado vir a se constituir a única alternativa de ocupação. Em outras palavras, a reforma previdenciária do governo Lula constitui um passo decisivo no longo processo de destruição do Estado que vimos acontecer desde o governo Collor.

O outro resultado é promover uma ampla redistribuição renda, mas não aquela almejada por todos. Como vimos, a reforma irá provocar ampla transferência de renda entre os servidores de proventos mais elevados e o capital financeiro. O que se esperava é que Lula iniciasse a ampliação da cobertura do risco velhice, estendendo a garantia de um salário mínimo a todos os idosos urbanos (atingindo portanto o mercado informal e os com baixa capacidade contributiva). É claro que para isso seriam necessários recursos não desprezíveis e esses somente poderiam ser pensados a partir de uma

mudança no sistema tributário brasileiro, onde o capital especulativo e as grandes fortunas não têm real participação. Mas a reforma tributária encaminhada pelo governo, e aprovada quase que simultaneamente à previdenciária, passou longe dessa preocupação.

### Referências Bibliográficas

BORGES NETO, J.M. “Um governo contraditório”. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. Rio de Janeiro: 7 Letras, Ano 6, n 12, p. 7 – 27, junho de 2003.

DA SILVA, L. I. Lula A reviravolta nas contas da Previdência. São Paulo, Gazeta Mercantil, p.A - 3, 2000.

DEPARTAMENTO INTERSINDIICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS – Dieese. *A Situação do Trabalho no Brasil*. São Paulo, Dieese, 2001.

Grupo de Estudos e Pesquisas em Conjuntura. Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, Boletim nº 26 e 27 –01, 2003

E.M.I. Exposição de Motivos I do projeto de reforma previdenciária nº 29 - MPS/C.CIVIL-PR, Brasília, 29 de abril de 2003.

E.M.I. Exposição de Motivos I do projeto de reforma tributária nº 84/MF/C.Civil, Brasília, 30 de abril de 2003.

MARQUES, R. M. Os problemas da Previdência e da Seguridade Social no primeiro semestre de 1989. In *Textos para Discussão*, nº 25. São Paulo, IESP / Fundap, dezembro de 1989.

\_\_\_\_\_. Notas sobre a Reforma Previdenciária Brasileira no Contexto do Neoliberalismo e da América Latina. *Revista de Economia Política*. São Paulo: , v.20, n.1, p.138 - 148, 2000.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. A proteção social no primeiro quartel do século XXI: brincando com cenários. *Análise Econômica*. Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, Ano 19, nº 36, setembro, p. 165 – 193, 2001.

MÉDICI, A. e MARQUES, R. M. Financiamento, Gasto e Desempenho da Previdência Social em 1993. In *Notas Técnicas* nº 6. São Paulo, IESP / Fundap, maio de 1994.

\_\_\_\_\_. O Fundo Social de Emergência e o financiamento da política social no biênio 1994/1995. In *Notas Técnicas* nº 5. São Paulo, IESP / Fundap, maio de 1994a.

MELMAN, Seymour. Depois do capitalismo – do gerencialismo à democracia no ambiente de trabalho: historia e perspectiva. São Paulo, Futura, 2002.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Carta de intenção referente à terceira revisão do acordo do Brasil com o FMI, 2003 [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br) 26 de agosto de 2003.

MPAS. Informe da Previdência Social. Ministério da Previdência e Assistência Social, Brasília, volume 15, número 3, março de 2003.

OLIVEIRA, F. “Programa de uma nova classe”. *Reportagem*, revista da oficina de informações. Ano IV, nº 46, p. 37-38, julho de 2003.