

# Previdência Social: conflitos e consensos<sup>1</sup>

VICENTE DE PAULA FALEIROS \*

"Pretendemos criar um fórum permanente de discussões com aposentados, funcionários, empresários e representantes do governo para definir uma nova proposta de Previdência. O fórum deverá discutir formas para aumentara receita da Previdência"<sup>2</sup> (Folha de S. Paulo, 26/11/02, pg.A A). Luiz Inácio Lula da Silva, presidente eleito do Brasil, em café da manhã no dia 25/11/02 com 60 sindicalistas da Associação dos Metalúrgicos Aposentados (AMA)

Resumo: Este artigo trata da questão da previdência social enquanto uma forma de construção e de desconstrução da coesão social através dos conflitos *entre* diferentes concepções e estratégias do Estado e das forças sociais, de acordo com seus interesses na definição do modelo e das formas de contribuição e benefícios da Previdência Social. O estudo toma como eixo principal dessa disputa a expressão do déficit previdenciário no período de 1979 a 2002, salientando que há diferentes propostas tanto entre os trabalhadores, por exemplo entre a CUT (Central Única dos Trabalhadores) e a Força Sindical, assim como entre setores do governo e entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, devendo-se levar em conta também as pressões do mercado, dos empresários e do Fundo Monetário Internacional. O texto expõe que os

\* Assistente social, PhD em sociologia, pesquisador associado da UnB e do Cecria (Centro de referências, estudos e ações sobre crianças e adolescentes) autor e consultor na área de serviço social e políticas sociais.

<sup>1</sup> Agradecemos ao CNPq a bolsa que propiciou esta pesquisa.

<sup>2</sup> Sublinhado pelo autor

conflitos são de grande intensidade, levando o governo a um constante movimento de propostas e recuos tanto para mudar o modelo, como aumentar contribuições e cortar benefícios.

*Abstract:* This article treats the Social Welfare while a *way of construction* and deconstruction of the social cohesion through the conflicts among different conceptions and strategies of the State and of the social strength in accordance with their interests in the definition of the "" and the pattern and forms of the contribution and benefits to the Social Welfare. The study takes as the main axis of this dispute, the expression of the welfare social déficit, in the period of 1979 and 2002, stressing that there are different proposals both among the workers for instance between the CUT (Unique Central of the Workers) and Força Sindical, as well as the Government sectors and among the Legislative, Executive and Judiciary, also having in consideration the pressures of the market, the entrepreneurs and the International Monetary Fund. The text exposes that the conflicts are of big intensity, taking the Government to the constant movement of the proposals and backing both to change the pattern, and to increase contributions and cut benefits.

O objetivo deste trabalho é o de expor, ainda que brevemente, a questão da Previdência Social como forma de construção e de desconstrução da coesão social, como conflito e consenso, tomando como eixo principal da exposição a questão do déficit previdenciário no período de 1979 a 2002, ou seja, desde o mandato do general João Figueiredo (1979-1984) à presidência do professor Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), passando pelos governos do escritor José Sarney (1985-1989), do jornalista Fernando Collor (1990-1992<sup>3</sup>) e do engenheiro Itamar Franco (1992<sup>4</sup>-1994).

## Marco referencial

Neste trabalho partimos do pressuposto de que a Previdência Social não constitui somente um arcabouço técnico de seguro social, de caráter contributivo, mas um referencial de proteção social de um povo e de uma nação. Em trabalho anterior

<sup>3</sup> Setembro.

<sup>4</sup> Setembro.

(Faleiros, 2000), desconstruímos a história da Previdência Social na Europa e na América Latina a partir da relação conflituosa/consensual existente entre a sociedade e sua proteção social e estatal.

Em todas as sociedades humanas existem formas de organização da ajuda, seja como dom, seja como troca, incluída no sagrado (Godelier, 2001) ou no profano. A sobrevivência humana exige ou implica a convivência, a cooperação e a construção de sistemas mais ou menos estruturados de proteção no processo conflituoso dos interesses em jogo. Na sociedade industrial salarial os riscos de acidente e de perda de renda pelo desemprego, pela doença, pela velhice, pela invalidez e pela maternidade foram sendo cobertos num processo de negociação social, geral e específico, extremamente complexo, com resultados bastante diferentes em cada sociedade.

No capitalismo, a convivência das classes trabalhadora e capitalista assim como a governabilidade e a governança do Estado passaram por conflitos e negociações extremamente tensas. O assalariamento constituiu a base da sociedade *capitalista industrial*. *Esse assalariamento permitiu ao trabalhador passar da tutela ao contrato e de uma sociabilidade primária à construção de um conjunto de práticas com função protetiva ou integrativa e mesmo preventiva* ((Castel, 1995, pág. 41), numa sociabilidade secundária, com um sistema de pertencimento que foi além da vizinhança e da família. A previsibilidade desse sistema só foi possível com um regime de trabalho estabilizado pelo pagamento regular de salários, através do emprego formal e de uma contabilidade dos custos da força de trabalho. Os descontos de salário são a garantia do fundo previdenciário no capitalismo, enquanto tiver no assalariamento sua forma de produção.

*No contexto liberal de valorização do indivíduo, do seu mérito e do mercado, e, ao mesmo tempo, de luta de classes, a construção desta organização protetiva passou por um constante movimento de defesa da vida em oposição ao movimento de defesa do lucro, de defesa da pessoa em oposição à defesa da*

reprodução da força de trabalho, de defesa dos coletivos familiares e sociais em oposição à defesa da organização capitalista da empresa. Nesse sentido, a Previdência Social se inscreveu no coração do capitalismo que explora a força de trabalho, e ao mesmo tempo necessita do trabalho. Marx assinala em *O Capital* (1976) que o trabalhador é *forçado a uma venda voluntária*<sup>5</sup> da sua força de trabalho o que mostra que a forma capitalista de produção implica esta relação força-de-trabalho/capital para produção tanto do capital como da força de trabalho, e ao mesmo tempo, o estabelecimento de um contrato que dê a aparência de liberdade de venda da força de trabalho.

Como já salientamos (Faleiros, 1992), em Marx encontramos tanto uma visão de que a legislação social generaliza as condições das fábricas, como de que é resultado de lutas e enfrentamentos. Essas lutas e enfrentamentos desembocam em greves, pressões como em repressões e negociações, de acordo com a correlação de forças historicamente estabelecidas, e em razão do bloco no poder.

No processo de desenvolvimento do capitalismo, uma das formas de se implementar uma relação ou regulação entre a produtividade do capital, o consumo e a sobrevivência do trabalhador foi o fordismo<sup>6</sup>, que visou ao consumo imediato de produtos no mercado a partir dos salários, enquanto o keynesianismo visava a acumular contribuições para uma demanda futura de bens e serviços em caso de risco. Enquanto o fordismo buscava a produtividade e o consumo, o keynesianismo visava à manutenção da demanda.

A organização da proteção, articulada à demanda, foi se constituindo através de fundos públicos e privados. A estabilidade desses fundos pode ser afetada não só pelas mudanças no

<sup>5</sup> Sublinhado pelo autor.

<sup>6</sup> Expressão proveniente da experiência do fabricante Henry Ford, que passou a pagar 5 dólares por dia para melhorar a produtividade, os salários e permitir que os próprios operários viessem a comprar os carros que produziam. Esta expressão foi usada por Gramsci no sentido "de se organizar uma economia programática", para "manipular" e racionalizar as forças produtivas, combinando persuasão e pressão (1980).

assalamento, como pelas crises econômicas e movimentos políticos, pois implica custos para a produção e custos políticos de legitimação. O financiamento dos fundos previdenciários e a distribuição de benefícios afetaram a sustentação política dos governantes e o próprio mecanismo de sustentação econômica, além de ser um poderoso instrumento de intervenção na economia. Todos os dirigentes políticos ficam de olho na poupança ou nas reservas desses fundos para implementar projetos de seu interesse.

A organização da cobertura do risco e a legitimação política passaram por uma articulação do Estado e do mercado, que possibilitou que a sociedade também se protegesse, ainda que de forma desigual, das ameaças do processo industrial e de ameaças da trajetória da vida, como doença e velhice. As Caixas de Previdência foram os instrumentos usados para recolher as contribuições e repartir o fundo de acordo com as eventualidades e ocorrências.

Os primeiros seguros compulsórios na Europa, no final do século XIX<sup>7</sup> e início do século XX, foram os referentes aos acidentes do trabalho. Os seguros de saúde e velhice foram implementados desde o período anterior à Primeira Guerra Mundial até a Segunda Guerra e os seguros-desemprego tiveram ênfase na crise de 1930, mas se implementaram de forma variada nesse período até o final da Segunda Guerra. O período posterior a esta conflagração mundial foi de crescimento econômico e expansão das políticas de bem-estar na Europa, denominado "os trinta anos gloriosos", de tal forma que não só cresceu o gasto público, como o gasto social.

Para exemplificar a importância dos fundos sociais podemos observar que a média dos gastos sociais em 21 países da OCDE<sup>8</sup> em 1960 era de 12,3% do PIB e passou para uma média de 21,6%

<sup>7</sup> Na Alemanha, o seguro de saúde (1883) precedeu o de acidente em um ano (1884).

<sup>8</sup> Inclui Estados Unidos, cujo gasto passou de 9,9% a 18,7, de acordo com a tendência.

em 1975, ou seja, houve um aumento de 75% nos gastos. Em 1990, nos outros 15 anos, a média de gasto passou para 27,8%, com aumento de 28%<sup>9</sup>. Em 1995 a média passou para 30,3% (Bustillo, 2000). A grande alavancagem nos gastos sociais foi no período de 1960 a 1975. No início dos anos 70, já se manifesta a crise do petróleo e um período de recessão na economia capitalista, passando-se a discutir a regulação de "um crescimento zero".

Na América Latina tivemos um processo diferente, pois o Estado priorizou os gastos com desenvolvimento como política de investimento, mas os gastos sociais na Argentina e Brasil eram respectivamente de 16,7% e 9,7% do PIB em 1980 e passaram para 17,9% e 11,8% em 1996. São países de gasto elevado. No México esses gastos passaram de 7,9% para 7,8% e no Peru de 4,6% para 6,0%, tendo como média de nove países a passagem de 11,3% em 1980 para 12,8% em 1996. (Ver dados da Cepal em Stallings e Peres, 2000) No período posterior a 1990 o crescimento do PIB foi relativamente baixo na América Latina e as políticas sociais universais foram reduzidas, ampliando-se as políticas focalizadas no contexto neoliberal. Assim, na América Latina, podemos observar diferenças profundas *no* gasto social, pois as populações rurais não foram sendo abrangidas pelo sistema previdenciário e a legitimidade política foi estruturada por caudilhismo, clientelismo, populismo, corporativismo ou desenvolvimentismo.

Os conflitos relativos à Previdência Social estão vinculados tanto ao contexto mais geral do desenvolvimento do capitalismo, como à relação Estado/mercado/sociedade e às lutas e organização dos trabalhadores e atores mobilizados, como os aposentados, para conquista ou a defesa de seus direitos. A Previdência Social na América Latina teve um desenvolvimento vinculado ao processo industrial e às formas de relação do Estado com as classes dominantes e trabalhadoras. Esta relação variou

<sup>9</sup> Desvio padrão em 1960 de 2,97 e em 1990 de 6,61.

de acordo com as lutas sociais e a busca de harmonia social, bem como de fundos para o desenvolvimento capitalista, inclusive com a perspectiva de incorporação política das classes trabalhadoras no processo industrial. Exemplo disso são as políticas de Perón na Argentina, de Vargas no Brasil e do PRI (Partido Revolucionário Institucional) no México (Faleiros, 2000\*). Em grande parte dos países capitalistas a crise da Previdência<sup>10</sup> tornou-se tema de discussões, inclusive com o fantasma do "fim do social", tendo-se em vista a reestruturação do sistema fordista pelo toyotismo, pela expansão do trabalho precário, pelo envelhecimento da população, buscando os países duas alternativas de reforma: uma voltada para a manutenção do sistema, seja com contenção de benefícios, aumento de arrecadação ou melhor gestão; e outra com a redução do Estado na proposta neoüberal, que teve em Reagan seu maior defensor (Faleiros, 1988). Nos processos concretos de reforma há países que se aproximaram mais da perspectiva neoüberal, como a Nova Zelândia, e outros que avançaram mais ou menos nas reformas internas, com mais ou menos ênfase no processo da capitalização da Previdência (Ver Faleiros, 2000\*, principalmente o último capítulo).

### A questão previdenciária brasileira

Como o *foco* principal deste trabalho é o de analisar conflitos e negociações, vamos levar em conta a temática mais em evidência nesse período, ou seja o déficit previdenciário, a partir de uma pesquisa que realizamos, na imprensa e em documentos oficiais, sobre as relações entre Estado, previdência e sociedade, de 1979 até hoje, abarcando o período de crise econômica e de reforma do Estado no contexto neoüberal.

A história da Previdência Social brasileira mostra a permanência de conflitos/acordos desde a implementação do

<sup>10</sup> Ver, por exemplo, ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'État-providence*. Paris, Seuil, 1991. Com edição em português pela Editorial Inquérito de Lisboa.

seguro de acidentes do trabalho em 1919 (Lei Adolpho Gordo), com enfrentamento de diferentes posições das oligarquias e empresários (liberais, católicos e modernizantes) e dos trabalhadores (anarquistas, socialistas, católicos). A implementação das Caixas de Aposentadoria (CAPs) para os ferroviários em 1923 (Lei Eloy Chaves) também foi objeto de conflitos e acordos de forças ideológicas, como as acima citadas, e de divisão de forças entre empresários.

A reforma da Previdência, aprovada em 1998, não foi menos conflituosa, dividindo trabalhadores, empresários e políticos. No Brasil as primeiras caixas de previdência dos ferroviários, a partir de 1923, tinham um caráter atuarial que foi transferido aos institutos por Vargas, nos anos 30. Este no entanto, usou as reservas até então existentes para financiar os gastos da Revolução de Trinta. Os institutos serviram de mecanismo de cooptação política e distribuição de cargos para sustentação do poder, chegando-se, tanto no período anterior como durante a ditadura, a lotear-se os cargos de superintendentes regionais do INPS entre os deputados federais que nomeavam o pessoal como em feudos particulares. Esta disputa política dos cargos da Previdência brasileira significou uma troca de votos por favores (clientelismo) e uma gestão voltada para reforço do poder pessoal de caciques políticos, em vez da cidadania.

Se quisermos simplificar a divisão de forças, em linhas gerais, podemos colocar as posições em dois grandes blocos: de um lado os que defendem menos Estado e mais mercado, e de outro, os que defendem mais Estado e menos mercado, o que se manifesta por exemplo, na disputa entre propostas que se balizam *na repartição dentro óe um regime estatal versus capitalização* privada. Na prática, existem muitas nuances entre esses blocos, pois poderá haver combinações de regimes estatais e privados, com variedade de implementações da previdência complementar que pode contar com mais ou menos incentivos. No quadro seguinte mostramos, esquematicamente, as principais combinações da previdência pública com a privada.

## Possibilidades de previdência pública e privada

Previdência pública	Previdência privada (mercado)	
Repartição pura	Capitalização pura	Aberta ou fechada
Repartição com aplicação em fundos de capitalização	Capitalização com aplicação em títulos do Estado	
Complementar pública com aplicação em títulos do Estado	Complementar privada	Aberta ou fechada
Complementar com aplicação em títulos públicos e privados	Complementar com ou sem incentivos do Estado	

O seguro privado está sujeito às áleas ou aleatoriedade do mercado, onde são previsíveis as falências e a possibilidade real de perda das poupanças feitas. Já discutimos (Faleiros, 2000\*) o contexto das lutas entre liberais e defensores do Estado no processo de implementação do seguro social. Este foi sendo aceito justamente porque dependia de um pré-pagamento do próprio segurado, sem ferir ou contradizer as leis do mercado. Além disso, cada um contribui de acordo com seus ganhos, embora a contribuição seja obrigatória, mas também recebe de acordo com a contribuição, mantendo-se a desigualdade de renda. Assim, a previdência enquanto seguro, não é um instrumento de redistribuição de renda, mas de distribuição entre ativos e inativos, jovens e idosos, sãos e doentes, válidos e inválidos, através de um fundo controlado pelo Estado. Esta solidariedade horizontal entre categorias foi bem salientada no discurso estruturador da previdência, possibilitando sua aprovação no contexto do liberalismo, que assim, conciliou o mercado com um projeto de distribuição de renda ou de adiamento da renda para situações de risco.

### Os conflitos no contexto do Governo Figueiredo

O paradigma neoliberal, já então emergente no Governo Figueiredo (1979-1984), coloca como eixo central a redução do estado e a "solução" no mercado. No período Figueiredo, no entanto, a ênfase foi no primeiro tipo de reformas acima indicado,

de mudanças *internas para melhorar a arrecadação* e diminuir benefícios. Desta forma, os conflitos se manifestaram como pressão do mercado e da sustentação da estabilidade capitalista e dos políticos sobre a previdência e das necessidades de manutenção da previdência, com forte envolvimento institucional, combinando-se lutas sociais com articulações institucionais.

O conflito, nesta fase, manifestou-se pela busca de mais arrecadação, em função da diminuição do déficit público, seja para equilibrar os gastos, seja para pagamento de juros. No período de 1979 a 1985 houve a abertura política "lenta, gradual e segura"<sup>11</sup> da ditadura, com eleições em 1982 para governadores, após 19 anos de proibição. A busca por legitimação levou a uma ampliação dos benefícios para idosos com o "objetivo de universalização da Previdência no setor urbano e a modernização do atendimento"<sup>12</sup>.

A crise econômica, em 79, refletiu a crise mundial do capitalismo e levou a uma recessão, com o impacto do aumento das taxas de juros internacionais em 1978 e dos juros da dívida interna. Os juros da dívida interna passaram de 1,2% do PIB em 1975 para 10,9% em 1985, enquanto as transferências contabilizadas como previdência e assistência social passaram de 6,7% do PIB para 7,71% no mesmo período (Ver Ohana et alii, 1989). Mudaram as exigências para o pagamento da dívida externa, com a submissão do país ao Fundo Monetário Internacional, que impôs um programa recessivo e de arrocho salarial para conter o consumo e os gastos.

Já no início de 1980 o governo usou do instrumento da anistia a empresas em atraso com o pagamento à Previdência Social para alavancar a arrecadação, mas perdendo e estendendo o pagamento de dívidas, como a dos clubes de futebol, que puderam parcelar as suas em até 10 anos. Ainda na busca de arrecadação voltou-se ao teto de 20 salários mínimos para contribuição (Lei

<sup>11</sup> Expressão usada pelos mentores da transição da ditadura à democracia, em especial o general Golbery do Couto e Silva.

<sup>12</sup> Projeto nº 6 da Lei nº 5.890 de 1974.

6.950/81) e impôs-se uma taxa adicional de 20% aos produtos considerados supérfluos. As alíquotas de contribuição passam a 10% para as empresas; de 8,75% a 10% para os segurados; e os aposentados passam a contribuir com 3 a 5%, sendo isentos em 1984 pela Lei 7.485.

Em 1983/1984 o déficit da Previdência é um dos principais problemas da renegociação do Brasil com o Fundo Monetário Internacional, pois o objetivo é cortar gastos. Os programas sociais representavam 46% dos dispêndios da União em 1977 e despencaram para pouco mais de 20% em 1982. Assim, a política orientadora de toda a receita e despesa pública é determinada pela exigência do Fundo Monetário Internacional. O arrocho na Previdência Social não se faz ostensivamente, mas com cortes de benefícios, controle de internações e aumento da arrecadações através de contribuições sociais. Em 1982 realizou-se a implantação do Finsocial de 0,5%, incidente na receita bruta das empresas. O governo usou até tropas militares para reprimir as manifestações e impor um reajuste salarial menor que a inflação. Desta forma, aprofundou-se, na crise pós-70, uma articulação entre a política social e a política econômica, com evidente sujeição da primeira à segunda.

O governo tentou reduzir benefícios e aumentar a arrecadação, o que vai ser, aliás, uma constante em todo o período analisado, desde 1979 até 2002, perpassando todos os governos. Forças de oposição e mesmo do governo, dentro do Congresso Nacional, no entanto, por motivos político-eleitorais têm resistido, ao longo de todo o período, ao corte de benefícios e aumento de contribuições, pois trata-se de uma proposta que contraria diretamente os interesses dos eleitores porque afeta sua vida cotidiana com a diminuição dos rendimentos<sup>13</sup>.

A questão da modernização da Previdência, vinculada a uma melhor gestão, também esteve presente ao longo de *todo o*

<sup>13</sup> Em 1981 o presidente Figueiredo propõe um corte de benefícios e pensões que obteve uma resposta negativa do próprio PDS (Partido Democrático Social) do governo.

período. No Governo Figueiredo houve um discurso moralizante como o do ministro Hélio Beltrão<sup>14</sup> em 1982, contra a corrupção.

O conflito social tem se traduzido em um conflito institucional, no seio da própria Previdência, entre os que se aliam a mais *cortes*/contribuições, os que se aliam à modernização e os que defendem a harmonia social como o ex-ministro Jarbas Passarinho, dizendo que "a convulsão social advinda da falência da Previdência seria de tal ordem que não haveria governo, que na hora mais difícil, não se sentisse tentado a imprimir papel como dinheiro e entregá-lo à Previdência"<sup>15</sup>.

A oposição do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), ainda que limitada pela ditadura, criticou a política governamental e propôs comissões parlamentares de inquérito. O então recém-fundado Partido dos Trabalhadores (em 1980) acusou o *governo e empresários pelo desemprego, pelo cinismo no aumento da arrecadação da Previdência* {*Folha de S. Paulo*, 11/08/81) e disse que a solução do problema era a *taxação das empresas pelo faturamento, a criação de uma previdência complementar e o combate à sonegação*. O *governo* conseguiu aumentar as alíquotas da Previdência em 1982 por decurso de prazo, estratégia legal da ditadura que deixava as leis automaticamente aprovadas depois de 40 dias. Os empresários se opuseram à taxação do faturamento, mas o governo tentou contornar o não-repasse do aumento de alíquotas. Os bancos, por sua vez, tentaram manter a cobrança dos pagamentos e retiveram o dinheiro da Previdência por 45 dias em 1978, passando a 4 ou 5 dias em 1985, após duras negociações pelo pagamento dos serviços e diminuição dos ganhos com a inflação.

Parece que houve um consenso em torno da necessidade de redução do déficit da Previdência, mas rugas e conflitos se manifestaram claramente na hora de pagar a conta, que

<sup>14</sup> Foram ministros da Previdência no Governo Figueiredo: Jair Soares (15/3/79 a 7/5/82), Hélio Beltrão (10/5/82 a 11/11/83) e Jarbas Passarinho (11/11/83 a 14/3/85).

<sup>15</sup> In: *Previdência Social: é preciso repensar*, Brasília, MPAS, 1984, pág. 7.

normalmente, é repassada aos trabalhadores como contribuintes, beneficiários ou consumidores.

O governo usou de estudos, como os do Ipea, para justificar que o aumento da despesa é maior que o da receita, às vezes sem levar em conta a sonegação, o desemprego e a informalidade. A solução preconizada pelo Fundo Monetário Internacional, dentro de sua lógica de pensamento único, era a privatização da Previdência em fundos de capitalização, na ótica de pagamento da dívida externa, que em 1984 atingia a cifra de U\$100,81 bilhões. Dias Leite, ex-ministro, propõe a privatização das estatais para pagamento das dívidas da Previdência (ESP, 27/12/84).

A primeira regulação significativa da previdência complementar foi feita em 1977 (Lei n<sup>o</sup> 6.435), no sentido de lhe impor uma fiscalização do setor público e garantir os interesses dos associados. Estava em evidência a falência da Caixa de Pecúlio dos Militares (Capemi) e também em expansão os fundos das estatais. No ano de 1977 foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas) integrando sob um único guarda-chuva os órgãos de previdência, saúde e assistência (LBA) e infância (Funabem).

Os trabalhadores, por sua vez, manifestaram-se contra a discriminação existente na Previdência rural (principalmente a Contag - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), contra o aumento de alíquotas e pela busca de fontes alternativas de recursos, bem como pela ampliação dos benefícios, com destaque, nesse aspecto, para as associações de aposentados.

## O Governo Sarney

A chamada crise do déficit da Previdência voltou com força no Governo Sarney e, mediante a política de combate à inflação, o déficit público é acusado de todos os males do país, acentuando o governo a necessidade de arrocho salarial, privatização, cortes e demissões. Como no período anterior, há forte resistência do

Congresso Nacional a esse tipo de política. O governo, diante da inflação, que chegou a taxas mensais de 40% em 1989, impôs taxas de juros de 56% ao ano.

No plano macroeconômico o Governo Sarney buscou renegociar a dívida externa e manter um superávit na balança comercial, mas sofreu as pressões do Fundo Monetário Internacional e a crise da dívida levou à discussão e implementação de uma moratória, em fevereiro de 1987, referente aos pagamentos de juros e da dívida de médio e longo prazos. Esta moratória foi preparada e não houve catástrofe na sua implementação, e segundo o ministro Dílson Funaro, "não havia outra saída". Somente o pagamento de juros passou de U\$ 9,8 bilhões em 1981 para U\$ 14,1 bilhões em 1989. No Governo Sarney a dívida passou de 21,6% do PIB em 1985 para 24% em 1988; mas se em 85 e 86 houve crescimento significativo do PIB - em média de 8% - , nos dois anos seguintes caiu para 3,6% em 1987 e para -0,3% em 1988, e configurou-se o pior dos cenários: inflação com recessão, e ainda com pressões para o aumento de salários. Os planos heterodoxos de controle da inflação em 1986 deram fôlego ao governo para eleger a maioria dos governadores (PMDB), mas logo após as eleições essa política não mais funcionou, com um aumento galopante da inflação.

A grande mudança na *Previdência Social* nesse período adveio da Constituição de 1988 (fruto da Constituinte de 1986), que incorporou o conceito de seguridade social para cobertura dos riscos de doença, velhice, incapacidade e "necessidades sociais", através da universalização do acesso à saúde, da contribuição à Previdência com aposentadoria por tempo de serviço e benefícios para idosos e portadores de deficiência. A Constituição determinou que a Previdência rural tivesse piso de um salário mínimo, como toda a Previdência.

O discurso do déficit passou por nova retórica por parte de todos os ministros da Previdência nesse período<sup>16</sup>, salientando-

<sup>16</sup> Ministros Waldir Pires (15/3/85 a 13/2/86), Raphael de Almeida Magalhães (18/2/86 a 22/10/87), Renato Archer (27/10/87 a 28/7/88) e Jader Barbalho (29/7/88 a 14/3/90).

se a necessidade de reestruturação previdenciária. A questão do déficit ressurgiu de maneira forte em 1989, e Barbalho tentou negociar com a área econômica um bônus para cobrir o chamado rombo, elaborando medida provisória que desvincula o salário mínimo como piso e cria, com isso, um conflito com o Congresso Nacional. No ano de 1987 as receitas de contribuição diminuíram em 9,93% e em 1988 em 8,65%, numa conjuntura de queda do PIB e de arrocho salarial.

A sociedade estava preocupada com a política salarial, e o governo com a governabilidade diante da inflação. Durante a Assembleia Constituinte o empresariado busca deter "o avanço do Estado", tentando impedir os monopólios estatais, e, ao mesmo tempo, conter o aumento salarial diante da inflação. Os hospitais privados defendiam o aumento de diárias, em oposição ao movimento sanitário pela universalização do atendimento à saúde. Conseguiu-se incluir esse acesso universal na Constituição, sem contudo, desmontar-se os serviços privados. A Associação Nacional da Previdência Privada defendia que "a Previdência Social não pode procurar conceder padrões acima dos mínimos necessários à sobrevivência das pessoas que contribuem"<sup>17</sup>.

As entidades sindicais, como a CUT, defendiam uma previdência pública como dever do Estado, além da garantia universal da saúde. Uma das emendas populares propostas pela CUT reivindicava o reajuste mensal, inclusive para as aposentadorias e pensões, com salário integral. Outra emenda das centrais sindicais propunha a participação dos trabalhadores na gestão da Previdência. A aposentadoria dos trabalhadores rurais era também consensual entre os sindicatos. Os empresários, pela voz do representante da CNI no Senado, Albano Franco, propuseram que as questões de seguridade fossem financiadas pelo salário ou por uma taxa sobre o faturamento, mas o Centrão (Frente dos partidos de centro-direita) defendeu a incidência sobre a folha de salários e sugeriu a aposentadoria por contribuição e com idade mínima. As propostas do Centrão foram derrotadas e implementou-se o conceito de seguridade social. O governo, por sua vez, atendeu, em parte, às pressões

<sup>17</sup> In: *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (suplemento) 17/07/87, pág. 164.

para reajuste de benefícios de acordo com o do pessoal da ativa (DL 2.284 de 10/03/86), aboliu as contribuições dos aposentados (Lei 7.485 de 06/06/86), reajustou os benefícios pelo salário mínimo (Portaria 3.960 de 18/03/87), além de pagar os aposentados anistiados e reajustar os benefícios de acordo com o processo inflacionário.

Durante a Constituinte, sem os limites impostos pela ditadura, as pressões (Ver Vianna, 1998) se manifestaram mais livremente com greves no próprio âmbito da Previdência Social, incluindo os servidores do Inamps e do INSS, tanto por salários quanto por planos de carreira. Em 01/11/89 230 mil servidores *entraram em greve*, inclusive na Previdência Social, por 151 % de reajuste. Esta greve foi suspensa em 16/12/89, com reajustes que compensavam parcialmente a inflação. Em 1985 o Dieese constatou uma média mensal de 55 greves, e em 1989 de 183.

O déficit orçamentário foi denunciado mas compensado, em parte, com o chamado imposto inflacionário. A Previdência Social foi acusada de ser "um sorvedouro de dinheiro", expressão usada na campanha de Fernando Collor. O ministro da Previdência, Waldir Pires, em fevereiro de 1986, afirmava que houve superávit de 9 trilhões de *cruzeiros* em sua gestão, e o ministro Archer, que "o governo é o principal devedor". Barbalho, último ministro da Previdência de Sarney, assinalava que a elevação da alíquota do Finsocial não cobriria o déficit e anunciou a desvinculação dos benefícios do salário mínimo. Durante o governo, as porcentagens de receita e de despesa no âmbito da Previdência, sobre o PIB, ficaram em torno de 5,3% e 5,1% respectivamente, ou seja, com vantagens para as receitas.

O ajuste fiscal tornou-se o eixo da intervenção macroeconômica do Estado. Os ministros econômicos insistiam nesse ajuste, mas o governo concordou com a negociação das dívidas da Previdência, com anistia e parcelamento, com desconto de 50% no total de juros e multa conforme a Portaria 4.226 de 27/04/88- No interior do governo as posições se dividiam quanto à causa do déficit pois o próprio governo - principalmente as

prefeituras - não recolhia as suas contribuições. Sempre que houve aumento do salário mínimo (também piso dos benefícios) o chamado "rombo da Previdência" foi assinalado. A MP 63 de 19.06.89 aumentou as alíquotas de contribuição com variação de 8,6 a 11%, mas na queda de braço a Lei 7.787 define as contribuições entre 8 e 10%- O Finsocial passou de 0,6 para 1% .

As fraudes apareciam aos borbotões, mas o governo *não* tinha um mecanismo ou uma vontade eficaz de combate às mesmas, embora usasse inquéritos, investigações, recadastramentos e punições.

No final do Governo Sarney, o Inamps (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social), que fazia parte do Ministério da Previdência, foi transferido para o Ministério da Saúde (Decreto 99.060 de 07/3/90), resolvendo-se um *conflito* entre defensores e opositores dessa decisão.

Em síntese, o Governo Sarney ficou pressionado pelas reivindicações e pela Constituinte e tentou uma reforma mediante o aumento de contribuições e da arrecadação, com a tentativa frustrada de eliminar o piso de um salário mínimo para os benefícios da Previdência.

### **Governos Collor e Itamar**

De corte nitidamente neoliberal, o Governo Collor de Mello (1990-1992) esteve, ao mesmo tempo, sob a pressão do cumprimento da Constituição, das reivindicações populares e do Fundo Monetário Internacional. A principal pressão era para o combate à inflação e à corrupção, mas os planos econômicos desse governo, mudando o padrão monetário e confiscando as contas bancárias não deram resultado, e o combate à corrupção fracassou totalmente diante do esquema de máfia que tomou conta do governo por intermédio de Paulo César Farias, tesoureiro da campanha.

O Produto Interno Bruto teve uma variação de -4,4% em 1990, de 0,2% em 1991 e de -0,8% em 1992, voltando a crescer em 1993 com 4,1% e em 1994 com 5,7%. O aumento do

desemprego foi significativo. A luta pelo *impeachment* coincidiu com esse desemprego, em um contexto de recessão e inflação. O Fínsocial subiu para 2% e Collor fez da Central Única dos Trabalhadores seu inimigo número um.

Collor, dentro de sua perspectiva de desmonte do Estado, articulou o primeiro passo para a transformação da Previdência em uma seguradora, ao contrário da seguridade, ao fusionar o IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social) e o INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) no INSS (Instituto Nacional de Seguro Social) (Decreto 99350 de 27/6/1990, de acordo com a Lei 8.029 de 12/4/90).

A regulamentação da Previdência Social passou a ser o centro da discussão em decorrência da Constituição de 1988, traduzindo-se nas leis 8.212 (Custeio) e 8.213 (Benefícios) de 24/07/91. A primeira constitui a Lei Orgânica da Seguridade Social com os princípios e diretrizes constitucionais. Entretanto, Collor vetou integralmente a Lei Orgânica da Assistência Social, alegando que traria renda mínima e com isto, um direito à assistência social, seria inconstitucional. Collor também vetou o plano de benefícios da Previdência e editou medida provisória que desvinculou o valor dos benefícios do salário mínimo. Esta medida foi rejeitada pelos deputados, que reintroduziram a vinculação. Henrique (1993) destaca que a regulamentação da Seguridade Social "incluiu a permissão de utilização de recursos da contribuição sobre o lucro e do Finsocial para custeio de despesas administrativas, de pessoa! e dos encargos previdenciários da União e assim ratificou legalmente, através de um consenso negociado entre as lideranças do Congresso e representantes do Executivo, a utilização indevida desses recursos desde 1989, dificultando a sustentação financeira dos novos direitos, para os quais tinham sido criados" (pág. 291).

Esta legislação também reforçou o princípio da previdência complementar e atendeu um certo consenso sobre a possibilidade de uma previdência básica que ficou com teto no valor correspondente a dez salários mínimos e piso fixado em um salário

mínimo, após pressões e contrapressões. A lei manteve a aposentadoria por tempo de serviço e o cálculo dos benefícios a partir de uma média aritmética simples dos últimos salários de contribuição, até o máximo de 36 *meses*. *Coílor tentou alterar* radicalmente a Seguridade Social enviando projetos que dividiam a previdência em básica (pública) e complementar (privada), com o discurso de que "os fundos complementares públicos e privados passem a substituir, em grande parte, o papel do Estado com o principal investidor do processo de desenvolvimento da economia nacional" (conforme Henrique, 1993, pág. 292). O governo adotou, assim, claramente, a perspectiva neoliberal do Estado mínimo. A previdência pública seria apenas mínima e básica. Propôs o seguro de riscos *sociais* que seria gerido por seguradoras privadas ou por entidades fechadas de previdência privada, tentando privatizar parte da Previdência Social, o que repercutiu na revisão constitucional, mas não foi levado adiante em razão da divisão das forças no Congresso e das pressões sociais para que não se realizasse.

A disputa de *projetos* de reforma da *Previdência durante* a revisão constitucional foi intensa. Segundo o relator, "três propostas suprimem, simplesmente, a área de previdência social" (Relatoria da Revisão, Tomo III, p.337). A Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) coloca a reforma dentro de um contexto do sistema tributário e na defesa de um seguro social básico de até três salários mínimos com previdência complementar, assistência aos incapacitados, auxílio social para trabalho em instituições públicas e seguro-desemprego. Esta proposta deixava para o setor privado as vantagens da captação do setor mais lucrativo, acima de três salários mínimos.

O ministro da *Previdência*, Antônio Magri<sup>18</sup>, viu-se envolvido em corrupção, aliás, parte da crise ética e moral que assolou o governo. Magri bloqueou o pagamento da reivindicação de reajuste de 147% aos aposentados, mas foi vencido na Justiça.

<sup>8</sup> Magri foi ministro de 15/3/90 a 19/1/92 e Stephanes de 20/1/92 a 2/10 de 92, retornando no governo Cardoso de 01/1/95 a 03/4/98.

A ministra da economia propôs 25% de aumento nas contribuições e o novo ministro (fevereiro de 1992), Reinhold Stephanes, anunciou que era favorável à privatização da Previdência Social. Esse ministro falava muito também de uma "reforma gerencial", por meio de recadastramento de melhor gestão, e tinha um discurso de moralização dos serviços previdenciários.

No Governo Itamar Franco foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social<sup>19</sup> (1993), a partir de um movimento institucional de técnicos do governo, de deputados e de organizações profissionais, e de alguns setores filantrópicos que não foram unânimes no apoio à Lei, pois restringia-se o conceito de entidade beneficente, afetando, por exemplo, as universidades católicas. O então ministro da Fazenda, Fernando H. Cardoso e o ministro do Planejamento, José Serra, impuseram o limite de um quarto de salário mínimo *per capita* para o acesso aos benefícios, alegando o déficit fiscal.

O ministro da Previdência, Antônio Britto<sup>20</sup>, ex-relator da Lei de Regulamentação da Previdência, nomeado por Itamar, e pré-candidato ao governo gaúcho, pagou os 147% aos aposentados. Propôs uma fonte fixa para financiar a saúde. Estabeleceu medidas para extinguir benefícios como o "pé na cova" ou abono de permanência em serviço para quem já tinha direito à aposentadoria. Recadastrou benefícios e cancelou os fraudulentos e interferiu na revisão constitucional, apoiando a "fórmula 95" que combinava idade de 60 anos com 35 de contribuição, que não vingou devido às divisões políticas e pressões populares.

O ministro Sérgio Cutolo, de início, em janeiro de 1994, ressaltou o desequilíbrio estrutural da Previdência, considerou que um equilíbrio financeiro era "inviável" e defendeu as propostas de seu antecessor. Salientou que os benefícios cresceram 1500% entre 1960 (1,4% da população) para 14,3% da população em 1994, e de 1979 a 1993 a taxa média anual de crescimento dos benefícios foi de 4,9%, destacando que em 1970 havia 4,2 contribuintes para um beneficiário e em 1993 havia 2,5.

<sup>19</sup> Sobre a LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social - ver Boschetti, 2001.

<sup>20</sup> No governo Itamar Franco Britto ficou como ministro da Previdência de 15/10/92 a 15/12/93 e Sérgio Cutolo dos Santos de 15/12/93 a 01/01/95.

Na gestão Britto/Cutolo houve preocupação na reforma por dentro, principalmente no combate às fraudes e melhoria do gerenciamento, já que <as propostas privatistas de Collor fracassaram no contexto político e também fracassou a desvinculação do piso dos benefícios do salário mínimo. A lei contemplava o teto equivalente a dez salários mínimos, mas o reajuste acima do piso seria feito de acordo com a inflação.

A CPI das fraudes da Previdência em 1991 conseguiu levar à prisão o juiz Nestor José do Nascimento e desvendou quadrilhas de fraudadores. A CPI de 1993 também investigou irregularidades. Se houve, por um lado, c> consenso na apuração de fraudes, ocorreu uma disputa em relação à forma de corte de gastos da Previdência, prevalecendo o aumento de arrecadação. Em 1992 entrou em vigor a Cofins, com alíquota de 2%. Na busca de adimplência, mas reduzindo a arrecadação, a Lei 8.864 de 1994 deu tratamento simplificado) a microempresas, com renúncia fiscal para tributos previdenciários.

O interesse dos empresários era de que houvesse um aceleração das privatizações, inclusive da Previdência Social para a redução do Estado, enquanto os trabalhadores e aposentados defendiam o reajuste de 147% e uniam as forças sociais. A CUT considerava a revisão constitucional como um golpe e a Força Sindical a defendia.

No final do Governo Itamar Franco implantou-se o Plano Real com um processo de passagem da velha moeda para a nova através da Unidade Referencial de Valor, correspondendo a uma perspectiva de estabilidade financeira diante do processo inflacionário.

## Governo Cardoso

Eleito em 1994, reeleito em 1998, Fernando Henrique Cardoso governou o Brasil por oito anos, até dezembro de 2002, implementando as reformas neoliberais já delineadas por Collor e abrindo o país para a competitividade mundial, na aceitação

dos ditames do Fundo Monetário Internacional. Conseguiu a aprovação das chamadas reformas constitucionais de abertura econômica, com o fim dos monopólios estatais estabelecidos na Constituição de 1988.

Priorizou, no seu governo, a redução do déficit fiscal mas, paradoxalmente, aumentou a dívida do setor público e a vulnerabilidade externa, que passou de 200 bilhões para 800 bilhões de reais, chegando a dívida bruta em setembro de 2002 a R\$ 1,144 trilhão. Conseguiu transformar o déficit (em 1996 o déficit no setor público ficou em 4,5% do PIB) em superávit primário, em acordo com o FMI. Estabeleceu um *controle* fiscal e do orçamento, inclusive com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, para o pagamento dos juros da dívida. Em 2002 o superávit primário alcançou a cifra de 3,75% do PIB. O ministro da Fazenda, Pedro Malan, exercitou com eficácia o ajuste neoliberal mediante a redução do Estado e obteve legitimação política com a estabilização monetária, que possibilitou a manutenção da maioria dos preços e ampliou o consumo popular. Malan afirmou insistentemente que o déficit da Previdência era o principal problema na área do governo federal e que pretendia mostrar ao mercado financeiro que estava agindo para conter o déficit. (FSP, 03/06/98, p. 1.7).

As chamadas reformas neoliberais, então, desenvolveram-se em três dimensões concatenadas : a maior abertura possível da economia aos capitais internacionais, a privatização do patrimônio público e a redução dos direitos sociais.

Na década de 90, que alguns chamam de nova década perdida, o crescimento do PIB foi pífio, com uma variação de apenas 0,60, a preços constantes, até junho de 2002, baseado *no Índice 100 em 1990, segundo o Banco Central\**. O real valorizado até janeiro de 1999, quando houve profunda crise cambial, possibilitou o controle da inflação mas desmontou a indústria nacional e tomou deficitário o saldo comercial, pelo

<sup>21</sup> Ver página [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

menos até 2002, quando o dólar passou por forte desvalorização de quase 50%.

A questão previdenciária preocupou o governo desde o seu início, e seu propalado déficit foi divulgado como um dos fatores centrais do desequilíbrio das contas públicas. A reforma da Previdência Social<sup>22</sup>, proposta em 1995, levou quatro anos para ser aprovada devido às resistências da própria base do governo e às pressões sociais. A reforma aboliu a aposentadoria por tempo de serviço e introduziu a contribuição de 35 anos para os homens e de 30 anos para as mulheres. O regime dos funcionários públicos passou a exigir critérios de idade e de contribuição (Ver Faleiros, 2000). Segundo Cechin, a reforma desconstitucionalizou a regra de cálculo de benefícios e permitiu a introdução do fator previdenciário pela Lei 9.876 de 29/9/99, que "teve como princípio a idéia de devolução, durante a vida do aposentado, da soma das contribuições, capitalizadas (*sic !*), feitas durante a vida laboral do contribuinte" (p.18). Assim, a capitalização passou a ser incorporada, por dentro, na Previdência Social brasileira, pois o salário de benefício tem como referência, de um lado, 80% da média dos 80 maiores salários de contribuição (depois de julho de 1994), corrigidos pela inflação, e de outro a idade e a expectativa de vida do beneficiário. Assim, aprofundou-se a visão atuarial da Previdência, cujo financiamento passou a ser considerado no contexto tributário. O *marketing* da Previdência dizia: "A maior seguradora do trabalhador brasileiro".

Apesar das pressões de todos lados em relação às reformas -dos municípios, dos estados, das centrais sindicais, dos partidos, dos aposentados, dos trabalhadores e trabalhadoras rurais - o governo chegou próximo, não na proporção que se propunha, de seu objetivo: reduzir, no futuro, o déficit previdenciário. Segundo Cechin (2002), a implantação de regimes previdenciários nos estados e municípios a partir de 1988 tornou-se uma armadilha, pois se no curto prazo deixavam de contribuir com os 20% para o

<sup>22</sup> Que embutia a mudança dos benefícios assistenciais para auxílios, o que foi rejeitado no Congresso Nacional.

INSS, a médio prazo os custos dos "inativos" pesaram nas contas dos municípios. Em 1998 todos os estados e 1400 municípios tinham regimes próprios de previdência. A Lei 9.717 de 1998 dispôs sobre os regimes próprios de previdência dos servidores públicos, a Lei Complementar 108 de 2001 regulou o patrocínio de entidades de previdência privada e a 109 regulou a previdência complementar.

De início, a equipe do governo elaborou quatro propostas de reformas. O vice-presidente Marco Maciel afirmou que "todos são a favor de reformas, mas ninguém se entende quanto ao modelo", e que a base parlamentar será fundamental para definir a extensão das medidas. A equipe de transição de Cardoso disse que a noção de Estado democrático descentralizado e eficiente permearia todas as reformas, mas ficou apreensiva com a pressão de governadores, que temiam perder receitas. Líderes diziam ser melhor aprovar matérias polêmicas no início do governo (*FSP*, de 06/12/94, p. 1.6). Uma das divisões na base do governo foi quanto ao início das novas regras, uns contra e outros defendendo a violação dos direitos adquiridos, como a equipe econômica, cobrando contribuições de aposentados e pensionistas. O presidente Cardoso disse que "sangra" , ou seja, sofre ao usar recursos do Tesouro para pagar a aposentadoria dos servidores inativos. (*FSP*, de 07/4/95, p. 1.6). Para justificar as reformas, o discurso presidencial foi de combate "à rigidez e ao anacronismo do Estado". Houve também divergências no governo quanto ao *timing* da votação da reforma da Previdência, uns querendo rapidez<sup>23</sup> para criar um "clima" favorável ao capital externo e outros mais cautelosos com as negociações políticas<sup>24</sup>. O presidente Cardoso, além de caracterizar os aposentados como

O vice-presidente Marco Maciel e o líder Germano Rigotto queriam votar a matéria em 1996 (*FSP*, de 13/6/95, p. 1.4).

Luís Carlos Santos, líder do governo, propôs o adiamento da votação da Previdência para que ficasse garantida a votação das reformas de abertura da economia. O governo ganhou na votação que quebra o monopólio do petróleo e que abre a economia. Usou medidas provisórias que administravam a economia, como a que criou o real e que exigia votações constantes. As reformas tributária , política e administrativa iam sendo adiadas. O PFL previa resistências e Inocêncio Oliveira destacou, quanto à reforma da Previdência: "isso vai exigir uma negociação mais ampla e deve ficar para o final da fila" (*FSP*, de 09/6/95, p. 1.4).

"vagabundos", também afirmou que "mulher se aposentar antes que o homem é distorção, já que são mais longevas, se aposentam mais cedo e recebem por mais tempo o benefício das aposentadorias". Citou também como distorção a idade média da aposentadoria no setor público, a discrepância entre os poderes, afirmando ainda que com a reforma poderia levar à queda da taxa de juros e que o processo de reforma da Previdência "foi uma luta insana de três anos" {FSP, 02/12/98, p. 1.5). Tanto os movimentos de aposentados como os de mulheres criticaram o presidente nessas afirmações, assinalando a não-existência de igualdade de condições para ambos os sexos, pois as mulheres precisariam conciliar o trabalho com as atribuições domésticas (FSP, 03/12/98, p. 1.7).

Por sua vez, Lula, na época deputado do PT, também defendeu mudanças, mas somente para os que viessem a entrar no mercado de trabalho. Aliás, as relações entre governo e oposição foram tensas no que diz respeito à reforma da Previdência, e algumas poucas tentativas de acordo entre governo e oposição fracassaram.

O calendário eleitoral também interferiu nas votações de uma reforma que mexia com os interesses de milhões de eleitores. A Comissão da Previdência não votou a matéria em 1995 e houve troca de acusações entre seus membros. Jair Soares renunciou à presidência da comissão dizendo que "não é capacho de ninguém...", deixando o PFL. O relator atacou o presidente da CUT. Euler Ribeiro, o seguinte relator, manifestou desgaste e irritação, pressionado pelo tempo e pelo governo {FSP, 09/02/96 p. 1.4). Todos os partidos disputavam cargos nas comissões e o PFL, que havia indicado Soares, pressionou para que ele saísse da Comissão. A reforma foi atropelada pela guerra de cargos, além da guerra de propostas, passando a emenda a ser votada diretamente no plenário. Stephanes, o ministro de Cardoso, não liderou a condução da proposta. O deputado José Genoíno, do PT, e Vicentinho, presidente da CUT se articularam, já que a CUT ameaçava greve geral. Vicentinho argüía que o governo falava uma coisa, e o relator, outra. A oposição decidiu impedir a

aprovação da emenda. Nem Luís Eduardo Magalhães, presidente da Câmara, conseguiu conduzir as negociações tendo em vista a rebeldia da base governista (*JB* 11/02/96 p. 3).

No calor dos embates, um dos temas que mais dividiram os parlamentares foi a introdução de uma idade mínima para a aposentadoria, e mesmo depois de perder na Câmara, o governo tentou, no Senado, a aprovação da aposentadoria aos 65 anos para os homens, combinada com 35 anos de contribuição, e com cinco anos a menos para mulher.

Outra divergência no seio do próprio governo sobre o texto do relator Euler Ribeiro referia-se ao teto das aposentadorias no setor público, que era de 35% acima do salário do presidente, à acumulação de aposentadorias, ao período de transição proposto (dois anos), à extensão das gratificações dos ativos para os inativos e à centralização da arrecadação na Previdência. O ministro Stephanes considerou 80% dos pontos do relatório *positivos*. (*FSP*, de 05/12/95, p. 1.8). Durante as discussões, sem decisão tomada sobre novas contribuições, o governo se propôs a fazer cortes no orçamento, já que o Legislativo não aprovou aumento de arrecadação, como contribuição dos autônomos, CPMF e contribuição dos inativos (*FSP*, de 16/12/95, p. 1.8). A contribuição dos autônomos geraria 1 bilhão de reais. O projeto passou na Câmara mas parou no Senado, e o de contribuição de inativos parou na Câmara. A previsão era de uma arrecadação de R\$ 1,7 bilhão. Não houve acordo entre os partidos. O fim da inflação retirou da Previdência os lucros financeiros das aplicações, mas em março de 95 ainda havia o superávit de R\$2,1 bilhões.

Em abril de 98 o governo faz uma minirreforma ministerial, entregando o Ministério da Previdência ao baiano Waldeck Omellas, do PFL, que favoreceu empresas baianas na sua gestão, como a contratação da Unitec, sem licitação, para criar o *software* de fiscalização do INSS, que não funcionou. Esta empresa foi terceirizada pela Fundação Cetead da Bahia (*Comunidade*, 30/05/99, p.2). Houve também uma distribuição de

verbas à Fundação Luís Eduardo Magalhães pelo Ministério da Previdência.

Em 1998 o presidente da República pressionou seus apoiadores e ministros para concluir a votação da reforma nos dias 28 e 29 abril, mas continuou a insistir no redutor de 30% dos benefícios dos servidores públicos aposentados que recebiam mais de R\$ 1.200. Para aprovar seu projeto, propôs a liberação de verbas ou punição para deputados (*FSP*, 24/04/98, p. 1.4 e 13/05/98, p.13.), combinando aliciamento, repressão e preeminência do Executivo, que muito governou com medidas provisórias<sup>25</sup>. Mesmo assim, o governo não viu aprovado seu projeto de idade mínima de aposentadoria no regime geral. O chamado mercado financeiro (em geral especulativo) refletiu as derrotas do governo, fechando em baixa pela razão de a definição da idade mínima não haver sido aprovada por apenas um voto, ficando "preocupado" com a união das oposições e o enfraquecimento do Executivo (*CB08/05/98*, p. 9).

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal foi acionado em várias ocasiões. Em liminar (Mandado de Segurança nº 22.503-3/DF) pleiteada pelos partidos da oposição, suspendeu a tramitação da reforma, vista como nova proposta feita pelo terceiro relator Michel Temer, com desrespeito ao processo legislativo, segundo o ministro Celso de Mello. O novo relator rascunhou e alterou à mão o texto, antes da votação. Propôs tempo de contribuição em vez de tempo de serviço, fim da aposentadoria proporcional para servidores, aumentando o teto para 10 salários mínimos em lugar de 08, e proibindo o acúmulo de aposentadorias. (*FSP*, 13/04/96 p. 1 A).<sup>26</sup> As relações entre Legislativo e Judiciário foram, às vezes, tensas, principalmente no tocante à aposentadoria dos juizes, aos reajustes, ao teto salarial do funcionalismo e à contribuição dos inativos. O Judiciário (*CB29/01/98*, p. 16) impediu o pagamento de 11,98% de reajuste aos

<sup>25</sup> Segundo levantamento do Senado, até junho de 2000 o presidente Cardoso havia editado ou reeditado 4.406 Medidas Provisórias.

<sup>26</sup> A reforma da Previdência foi aprovada em 17/07/ por 318 votos a 136 e 6 abstenções depois de acordo entre governo e oposição.

funcionários do Legislativo. Uma das questões mais complexas e disputadas na reforma foi a contribuição dos inativos, tendo o governo apresentado a questão quatro vezes no Parlamento<sup>27</sup>, sendo derrotado em três e conseguindo a aprovação da contribuição na crise de 1999, através da Lei 9.783/99; sofreu entretanto com derrota na Justiça pois o Supremo Tribunal Federal, em ação liminar, considerou o desconto como um confisco<sup>28</sup> (Faleiros, 2000)<sup>29</sup>.

Em 1998 a bancada governista votou a taxaço dos inativos, sendo 205 votos contrários, 186 favoráveis e 7 abstençoes pela dissidncia do bloco governista, considerando que 16 deputados do PFL, 25 do PSDB, 29 do PMDB e 31 do PPB votaram contra, alm de 95 ausncias desses partidos, com peso na votaco da bancada ruralista<sup>30</sup> e da filantrpica (o governo insistia na iseno de contribuio tambm para as escolas). A crise do dlar em A 999 evou o Confesso, sob pvsso do Executivo o oas organizaçoes internacionais, a aprovar a taxaço dos inativos com uma previsao de arrecadaço de 2 bilhoes de reais (FSP, 26/01/99, pág. 1.5), o que seria mais simblico que uma contribuio efetiva n# reduço do dficit no sistema pblico previdenciário, que alcançou 45,3 bilhoes em 1999.

<sup>27</sup> Medidas Provisórias 560/95, 1.415/96 e 1.482/98 e Lei 9.783/99. Esta lei foi questionada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.010-2. Ficariam isentos os militares e os que recebem menos de R\$ 600; p#ra os maiores de 70 anos ou aposentados por invalidez, o limite é de R\$ 3000. A medida tem as seguintes contribuicoes: 1 1 % acima de R\$ 600 até R\$ 1.200; 20% acima de R\$ 1.200 até R\$ 2.500; 25% acima de R\$ 2.500. O governo incluiu tambm um desconto para os servidores ativos que já contribuem com 1 1 % até a faixa de R\$ 1.200, fazendo incidir 9% sobre a parcela que exceder R\$ 1.200 e 5% sobre a que exceder R\$ 2.500.

<sup>28</sup> Mandado de Segurança 23.411-DF.

<sup>29</sup> A contribuio dos inativos foi uma das questoes mais controversas. O governo sempre defendeu o aumento da carga tributária sobre os aposentados com a justificativa de combate a injustias e diminuio do dficit previdenciário e das contas pblicas. Em 3/5/95 a Comissao de Constituio e Justiça da Câmara retirou a proposta de obrigaco de os funcionarios inativos contribuirem para a Previdncia Social, mas o governo voltou à carga da contribuio, chegando uma de suas propostas a ser aprovada no Congresso no final de 1998, mas posteriormente foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. O governo voltou a apresentar, em novembro de 1999, nova emenda constitucional para taxar os aposentados. Na votaco do dt 20/01/99 o governo obteve 334 votos a favor, 147 contra e 4 abstençoes. Houve negociao de verbas para os projetos dos deputados e a taxaço dos militares foi adiada (FSP, 21/01/99, p. 1.6). Os militares consumiam em 1998 R\$ 2 bilhoes com os ativos e R\$ 3,1 bilhoes com os inativos.

<sup>30</sup> Em 1991 os ruralistas fizeram adotar a contribuio sobre o faturamento da comercializaco.

Em 1999 os chefes do Legislativo questionaram os gastos do Judiciário e instalaram uma CPI para investigar esse poder. Ainda em 1999 o Judiciário considerou inconstitucional a lei que taxava os inativos. Os juizes também pressionaram para que se garantisse o pagamento integral de suas aposentadorias. O presidente da AMB (Associação de Magistrados Brasileiros) defendeu o direito dos servidores públicos à aposentadoria integral "na proporção de suas contribuições e também o reconhecimento das peculiaridades profissionais da função judicial,... para garantir um juiz independente nas suas decisões" (FSP, 17/03/98, p. 1.3) e também pressionaram para manter os salários com teto elevado, inclusive fazendo manifestação de rua em passeata no dia 26/02/97.

Vários setores passaram a pressionar por seus interesses particulares, tais como: acumulação de aposentadoria e salários de cargos em comissão até o teto a ser definido, manutenção do reajuste para os inativos; retirada do redutor; recebimento integral da pensão pelas viúvas (OG, 28/08/97, p. 9), aposentaria especial das professoras do ensino fundamental... (FSP, 15/07/97, p. 1.1).

O governo não deixou também de realizar uma reforma interna, com pequenos ajustes como o da Lei 9.032 de 28/4/95, que determinou que o cálculo fosse feito com base no salário de contribuição, sem vantagens. O auxílio-doença passou para 91 % e não mais de 80 a 92%. Na aposentadoria por invalidez e na pensão por morte, ficou em 100% . A mudança mais importante foi que as aposentadorias especiais passaram a ser concedidas com comprovação de exposição ao risco, e não por categoria profissional. A carência aumentou seis meses sobre a tabela anterior.

A controvérsia sobre a reforma colocou em pauta o conflito social em torno de temas específicos como a desconstitucionalização, os regimes propostos, o tempo de contribuição, a idade da aposentadoria, o não-respeito aos direitos adquiridos, a desvinculação dos benefícios do salário mínimo, a

desvinculação dos reajustes dos servidores da ativa<sup>31</sup> dos chamados inativos, a questão central da dívida pública e de seu pagamento em função dos interesses das multinacionais e dos especuladores. Apesar do interesse do Executivo, ainda não foi se definir um teto salarial para aposentadoria dos servidores públicos por contrapressão do Judiciário, a favor de um teto máximo que ganham os juizes do Supremo Tribunal Federal e dos deputados que acumulam aposentadorias. O Instituto de Aposentadoria do Congresso Nacional, por forte pressão popular, foi extinto.

Os empresários apoiaram a proposta de que os trabalhadores fossem responsáveis pelo seu seguro individual, com o mínimo de mecanismos da proteção do Estado, fragilizando ainda mais suas relações de trabalho, pois sem a proteção ficarão mais sujeitos às regras do mercado, e conseqüentemente à imposição das condições pelo mais forte. Os sindicatos se dividiram na discussão dessa questão, mas a Central Única dos Trabalhadores manteve a defesa do regime coletivo de repartição e o critério do tempo de serviço/contribuição, e não o de idade para a aposentadoria. Medeiros, da Força Sindical, apoiou as reformas, afirmando que "só a reforma constitucional vai permitir ao Brasil conseguir desenvolvimento econômico e justiça social". Juntas, Força Sindical e Fiesp organizaram uma manifestação pelas reformas (*FSP* 18/4/95, p. 1-12).

A CUT se colocou no campo da oposição ao governo, e em março de 95 fez um ato público em São Paulo em defesa da aposentadoria por tempo de serviço (*FSP*, 10/3/95, p. 1-4). Ao final de 1995, o governo abriu um espaço para negociação de sua proposta com as forças sindicais e empresariais, quando da elaboração do relatório de Euler Ribeiro sobre a emenda, mas não houve acordo, embora Vicentinho, presidente da CUT,

<sup>3</sup>Segundo dados divulgados pela SAF havia 586.000 ativos e 533.000 aposentados e pensionistas no Poder Executivo, (150.000 respectivamente nas Forças Armadas, 50.000 e 35.0000 no Poder Judiciário e 10.000 e 5.000 no Poder Legislativo; ou seja, 53% de ativos para 47% de inativos. Segundo o ministro da Pasta, "esta situação provocará um colapso na Previdência". Folha de S. Paulo, 20/01/95, p. 1.8).

considerasse o momento propício para negociar, diante da divisão interna entre os partidos do governo, do clima eleitoral e da dificuldade dos partidos de esquerda em "tocar em certas feridas" (*FSP* 16/12/95, p. 1.8). Fez pressão, juntamente com a Força Sindical, ocupando a sala Nereu Ramos, da Câmara dos Deputados, em 13/12, para forçar o adiamento da discussão da reforma para 1996 ( *FSP*. 14/12/95, p.1.6).

Na discussão entre governo, centrais sindicais e empresários, o primeiro propôs modificar direitos trabalhistas em troca da perda de direitos previdenciários, por exemplo a redução de jornada de trabalho e aumento da licença-maternidade, com o que não concordaram os empresários (*FSP*, 19/11/95, p.1.6). A CUT insistiu na manutenção da aposentadoria por tempo de serviço, sendo contra o limite da idade mínima, e a favor da aposentadoria proporcional para servidores. Comemorou a derrota do parecer de Euler Ribeiro e continuou nas negociações "para melhorar a aposentadoria por contribuição". Vicentinho foi chamado de pelego e traidor por um setor da CUT, onde, por sua vez, recebeu um desagravo (*FSP*, 15/2/96, p.1-6). Assinalou que a Central não possuía nenhum compromisso com o relatório, e que os pontos acertados não foram incluídos, reafirmando "não ser do trabalhador o ônus da prova por tempo de contribuição", e que defendia a aposentadoria proporcional para servidores, a recuperação do poder aquisitivo dos aposentados, a extensão da aposentadoria especial para especialistas em educação, a não- acumulação de cargos eletivos e a contagem de tempo de carreira para os servidores. Em abril de 96, a CUT retirou qualquer apoio ao projeto de reforma da Previdência.

A proposta da CUT defendia os mesmos direitos para todos os trabalhadores, com aposentadoria integral considerando o tempo de serviço e até 20 vezes o piso para os benefícios, situando-se o teto em 20 salários mínimos e um custeio diferenciado entre 8 e 11 %, de acordo com os ganhos. Mesmo os servidores públicos teriam um teto de 20 salários mínimos. Consciente de que a participação dos salários no PIB decresceu de 23,6% em 1979 para 15% em 1988, erodindo o financiamento

do fundo com base nos salários, propunha mais empregos, o combate à sonegação, além de um modelo de gestão democrática de considerar os trabalhadores rurais para a formalidade, mantendo a aposentadoria por tempo de serviço.

A Força Sindical, desde 1993, elaborou sua proposta para a reforma da Previdência para aprimorar serviços e conter a tendência deficitária com a estruturação do orçamento da seguridade social, criticando a elevação do valor das contribuições, a redução do valor real do benefício médio e o represamento da concessão de benefícios. Propôs, além de uma mudança gerencial, o regime de capitalização, sem "o distributivismo irresponsável". No entanto, segundo a proposta, a passagem da repartição para a capitalização deveria ser gradual, compatibilizando-se o modelo de repartição com o de capitalização por um certo tempo, até a extinção da aposentadoria por tempo de serviço, e também limitando os direitos especiais dos servidores públicos a determinada faixa de renda.

Os deputados rejeitaram a proposta da Receita Federal de acabar com a dedução de juros sobre a base de cálculo da CSLL, o que foi criticado pelo setor financeiro. Em acordo com os deputados, o governo trocou o fim da dedutibilidade pelo aumento de 4% na alíquota da CSLL de 01/05 a 31/12/99, reduzindo em R\$ 2 bilhões os quatro previstos. Na mesma medida provisória de 29/01/99, as instituições financeiras passaram a pagar o mesmo percentual de outras empresas para a CSLL, que passa de 18% para 8%, mas recolheram a Cofins no valor de 3%, pois estavam isentas desta cobrança, e também pagaram o PIS no índice valor de 0,65%, em vez de 0,75%. Esta foi uma forma de compensar a perda da receita com a demora na prorrogação da CPMF, sendo que após 01/05 todos irão pagar a alíquota adicional na CSLL (*FSP*, 30/01/99, p. 2.5)

A oposição manteve o discurso de combate à sonegação e controle dos recursos para garantir a seguridade social, como afirma o deputado Sérgio Arouca (*A Gazeta* 04/01/97, p. 5). Criticou também a estrondosa despesa com os juros sob o

crescimento da dívida pública, escondendo da população esse fator, justificando o arrocho. O dinheiro da contribuição sobre a folha de pagamentos, da Cofins, da contribuição sobre o lucro, do servidor e do PIS/Pasep deveria ser destinado à Seguridade Social, mas é desviado no Ministério da Fazenda para reforçar o orçamento fiscal<sup>32</sup>. O próprio Congresso Nacional propôs uma emenda constitucional (PEC 169) para redefinir a distribuição de recursos na área da seguridade social, mas não foi adiante.

A Medida Provisória 1.663/15 determina o recolhimento para a Previdência no percentual de 11 % sobre o valor bruto da fatura das *empresas que contratam serviços executados mediante cessão de mão-de-obra*, que deve ser feito até o dia 2 do mês seguinte ao da emissão da nota ou fatura. Esse valor poderá ser compensado pela empresa ao recolher outras contribuições sociais sobre a folha de salários, o que visa a evitar sonegação. Isto vale para todas as empresas que oferecem mão-de-obra para terceiros, mesmo em trabalho temporário como limpeza. O prazo de validade da certidão negativa de débito foi reduzido de 180 para 60 dias. A edição anterior<sup>33</sup> dessa Medida Provisória permitia ao INSS receber Títulos da Dívida Agrária para pagar dívidas previdenciárias, assim como autorizava a União a fazer leilões de títulos com esse fim. Estabelece também que o reajuste dos benefícios será feito pelo IGP-DÍ.

A busca de recursos para o pagamento da dívida tornou a Previdência Social financiadora do Tesouro em vez de destinatária do mesmo, com a Medida Provisória 935 de 08/03/95, que facultou a utilização de recursos da Previdência nos gastos gerais. O ministro da Previdência disse *não ter* participado das discussões dessa MP e prometeu, em conferência ao Sindicato, que a reforma deveria acabar com o problema da queda dos valores das aposentadorias *não* vinculadas ao salário mínimo (*FSP*, 10/03/95, p. 8).

<sup>32</sup> Dados da Anfip apontam que em 2000 e 2001 R\$64.252 milhões foram "desviados" da Cofins, da CPMF (excluído o Fundo da Pobreza em 2001), da CSLL e do Fundo da Pobreza (em 2001) para o Tesouro, por retenção. Esse montante representa 48% dessas contribuições, e seguramente foram usados para produzir o famigerado superávit fiscal.

<sup>33</sup> A de nº 11 é de 26/6/98.

O discurso do ministro da Previdência foi o de que paira permanentemente a ameaça do déficit e de que não há dinheiro em caixa, sendo insuficiente o combate à corrupção e às fraudes. Segundo o ministro, em 1996 houve um aumento real de 11% na arrecadação, mas será preciso recorrer a empréstimos bancários privados. Ainda segundo o ministro, "o que torna dramática a situação são os 2 milhões de aposentados precoces e milionários do setor público. A folha desses "privilegiados" irá custar R\$ 48 bilhões. Há procuradores do INSS, fiscais da Previdência, políticos e professores universitários aposentados recebendo até R\$ 30 mil por mês. A reforma é para acabar com este tipo de abuso. *É uma questão moral*<sup>4</sup>. Do jeito que está, a Previdência é uma das maiores concentradoras de renda do país". O governo alertou também para o envelhecimento da população (CB 12/01/97, p.18).

O governo buscou ainda a renegociação de dívidas com a Previdência, perdendo multas e juros, principalmente com a proposta feita em 2000 de acordo com o Programa de Recuperação Fiscal - Refis, conforme a Lei 9.964 de 10/04/2000.

Os organismos internacionais<sup>35</sup> também se manifestaram para pressionar a reforma. Segundo o Banco Mundial, o déficit da Previdência poderá ser de 1% do PIB no ano 2000 devido ao aumento dos inativos, e de 9% em 2025. Segundo o Banco haveria 118 aposentados em 2020, para 100 contribuintes, em vez de 48, como atualmente. Segundo Stephanes, o número de novas aposentadorias passaria de 800 mil (dados de 96) para 700 mil em 97, caso a reforma tivesse sido aprovada (FSP, 09/02/97, p.1.7).

No discurso do governo, o peso dos inativos<sup>36</sup> tornou-se significativo na folha de pagamentos das unidades públicas após

<sup>34</sup> Sublinhado pelo autor.

<sup>35</sup> Em 1998 a derrota do governo na taxação dos inativos provocou queda de 8,79% na Bolsa de São Paulo, tendo em vista a incapacidade do governo em controlar sua base parlamentar. Essa medida fazia parte de um pacote fiscal diante da crise russa.

<sup>36</sup> Ver Medidas Provisórias 560/95, 1.415/96, 1.482/98 e Lei 9.783 de 29/01/99

a Constituição de 1988 e, principalmente, depois do anúncio da reforma pelo governo. Segundo o INSS, havia 3,6 milhões de idosos recebendo ajuda após os 65 anos, e haveria 6 milhões de pessoas com mais de 70 anos recebendo auxílios e aposentadorias. No entanto, o déficit da Previdência poderia não ser explosivo com o crescimento econômico de 4% ao ano, como calcula o BNDES (*JB 25/05/97*, p. 4). De 1990 a 1994 a receita bruta média da Previdência Social foi de U\$ 39,641 bilhões, sendo de 6,44% a parte da receita proveniente de contribuições sociais (Cofins e lucro). As despesas nesse período representaram uma média de U\$ 25,15 bilhões, portanto, com superávit, atendendo em 1994 a 15.242.800 benefícios. Em 1994 houve um superávit de 1,8 bilhão de reais.

A tendência de déficit vem se "amainando" a partir de 2000 (mantendo-se o déficit no mesmo patamar nesses dois anos), tendo um crescimento importante de 1996 a 1999. As aposentadorias por tempo de contribuição passaram de 16,4% dos benefícios concedidos em 1995 para 3,9% em 2000. Quanto aos benefícios assistenciais houve oscilações, pois em 1995 alcançaram 2,9% dos benefícios; em 1996, 18,5%; de 97 a 99 ficaram em torno de 11,7%, e ç<sub>m</sub> 2000 baixaram para 7,3%. As aposentadorias por idade ficaram em torno de 12%, com exceção em 1998 e 99, quando alcançaram 17%, talvez pela demanda de uma geração. Diminui também a idade de concessão da aposentadoria por tempo de contribuição, que passou de 48,9 anos em 1998 para 52,3 anos em 2001. A concessão para servidores civis da União diminuiu de 34.253 em 1995 para 6.222 em 2001, sendo que em 1998 atingiu 19.755, o que representa uma redução significativa.

O déficit da Previdência, segundo o governo, com a reforma deve se manter em torno de 1 % do PIB nos próximos 20 anos, ao contrário de 3,5% do PIB, sem a reforma. A redução do déficit tem sido dificultada (Cechin, 2002) em função da não-desvinculação do piso de benefícios do salário mínimo e em

função de renúncias fiscais devidas a pagamentos de benefícios sem uma contribuição específica, conforme a Tabela 1.

**Tabela 1**  
**Renúncias previdenciárias em 2001**

(em R\$ milhões correntes)

Segmento	2001*
Segurado Especial	3.236,97
SIMPLES	2.199,51
Entidades Filantrópicas	1.912,81
Empregador Rural - Pessoa Física e Jurídica	775,45
Empregador Doméstico	200,58
Clube de Futebol Profissional	61,27
<b>Total</b>	<b>8.386,59</b>

Estimativa - Fonte: MPAS

Nessa tabela, podemos observar que o déficit seria bem menor, caso essas chamadas "renúncias" fossem recuperadas. Se observarmos ainda que a receita foi de R\$ 62.492 milhões correntes em 2001 com proveniência de 60.651 do setor urbano e de 1.841 do setor rural e a despesa de 75.328 no total, sendo de 60.711 no setor urbano e de 14.617 no setor rural, existe um déficit de apenas R\$ 840 milhões no setor urbano e de R\$12.776 milhões no setor rural. Esta transferência de renda do setor urbano para o setor rural também reativa a economia nos pequenos municípios e aumenta a demanda por produtos industriais urbanos. Apenar de não terem contribuído para o caixa da Previdência, os trabalhadores rurais contribuíram para a economia do país em condições muito precárias.

No setor público, com a reforma, segundo o próprio Ministério da Previdência, a necessidade de financiamento como porcentagem do PIB deve passar de 1,1% em 2002 para 1% em 2020, se houver aumento somente para as carreiras típicas de Estado, o PIB crescer e o reajuste anual for apenas de 1,5%. Segundo o *Livro Branco da Previdência Social*, publicado em dezembro de 2002, podemos observar o seguinte quadro do déficit, na Tabela 2.

**Tabela 2****Receita, despesa e resultado da Previdência Social - INSS de 1995 a 2001**

Em R\$ bilhões correntes

INSS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Contribuições Arrec. Líquida	199352,2	40,4	44,1	46,6	49,1	55,7	62,5
		1996					
Benefícios Previdenciários.	32,62	40,6	199747,2	53,7	58,5	65,8	75,3
		40,4					
Déficit	320,46	0,2	443,1	7,1	9,4	10,1	12,8*
Déficit em % do PIB	0,41	40,06	0,4	0,8	1,0	0,9	1,1
	0,1	0,2	3,1				

Fonte: MPAS, MF/, MOG e INSS. \* Para 2002 há previsão de um déficit de R\$16 bilhões

0,0

Pode-se observar que houve um aumento maior da despesa que o da receita, o que precisa ser analisado em face do aumento das aposentadorias rurais, do desemprego e da precarização do trabalho. Em relação ao PIB o déficit também aumentou, num período de fraco crescimento econômico. Para o setor público temos o que se visualiza na Tabela 3, segundo o *Livro Branco* (2002).

**Tabela 3****Receita, despesa e resultado da Previdência Social Servidores Públicos- de 1995 a 2001**

Em R\$ bilhões correntes e em % do PIB

Senadores Públicos União, estados, munic.	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Contribuições	6,2	6,4	6,6	6,9	8,1	6,9	7,8
Despesas com inativos e pensionistas	25,4	33,7	37,1	41,8	44,0	52,0	56,4
Diferença (déficit) entre contribuições e despesas	19,2	27,3	30,5	34,9	35,9	45,2	48,6
Em % do PIB	3,0	3,5	3,5	3,8	3,7	4,1	4,1
% da União na diferença em relação ao PIB	66%	51%	51%	52%	57%	49%	51%
% dos Estados	27%	40%	40%	39%	37%	44%	44,9Í
% municípios	6%	9%	9%	9%	8%	7%	7%

Fonte: MPAS, MF/, MOG e INSS - Elaboração própria

O quadro mostra, em primeiro lugar, que as contribuições dos servidores da ativa (em 11 % na União e variável nos estados) *não* cobre o pagamento de benefícios dos "inativos". Há que se levar em conta que o Estado não contribui, como os demais patrões, e que os servidores não recebem FGTS (de 8%), como os servidores da empresa privada. Para 2001, se adicionássemos estes valores, o chamado déficit cairia de 48,6 bilhões para aproximadamente 35 bilhões. O quadro mostra que a União é responsável por metade do chamado déficit, os estados por 40% e os municípios por 10%, com maior peso, portanto, para a União e os estados.

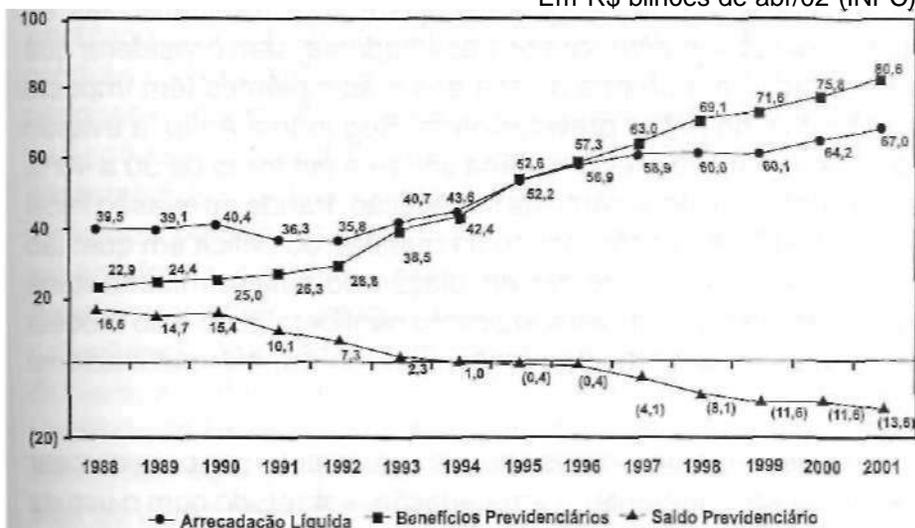
A partir da Constituição de 1988, em torno de 80% dos servidores deixaram de ser contratados pelo regime trabalhista comum (CLT) para serem estatutários ou funcionários do Estado, o que corrigiu uma injustiça entre os servidores, mas a aposentadoria não foi adequada ao tempo de contribuição e à idade, o que criou grande disparidade com o setor privado. O governo pretende contratar novos servidores como empregados e não como funcionários, necessitando-se pensar nas distorções e conflitos a serem negociados.

A atual reforma, na ótica da própria Previdência, trouxe uma redução dos gastos que é controlável, sobretudo se houver diminuição da taxa de juros e aumento dos trabalhadores contribuintes. No gráfico 1, elaborado pela Previdência Social, podemos observar que a reforma da Previdência provocou redução nas previsões de déficit, embora elas ainda sejam crescentes.

## Gráfico 1

### Arrecadação Líquida, Despesa com Benefícios e Saldo Previdenciário (1988 a 2001)

Em R\$ bilhões de abr/02 (INPC)



Fonte: MPAS

Elaboração SPS/MPAS

Como vimos, a base salarial é um alicerce do fundo público previdenciário e o setor informal tem aumentado no Brasil, sem que contribua para a Previdência. Os trabalhadores com carteira assinada diminuíram de 57,5% em 1990 para 45,4% em 2001, não havendo condições de esses trabalhadores pagarem sem sacrifício 20% do piso para a Previdência. É um dos desafios para o aumento de arrecadação.

Uma das questões mais discutidas para diminuir o déficit foi a desvinculação do piso previdenciário do salário mínimo, solução indispensável segundo alguns economistas (Néri e Giambiagi, 2000). A lógica dessa desvinculação é o ajuste fiscal e a consideração de que os aposentados têm necessidades menores que os trabalhadores da ativa. Segundo os autores citados, o

déficit teve uma acentuação significativa a partir do reajuste generalizado do salário mínimo, dos benefícios e do funcionalismo em 1995, recomendando a desvinculação e reajustes menores para o funcionalismo.

Trata-se de uma lógica de ajuste com transferências de custos exclusivamente para os trabalhadores, sem considerar que a sonegação e a própria anistia aos inadimplentes têm impacto significativo no déficit previdenciário. Segundo a Anfip, a evasão na área da receita previdenciária situa-se em torno de 30 a 40 % do seu potencial decorrente da sonegação, fraude ou evasão fiscal (Anfip, 1997). A transformação da questão do déficit em questão política de cortes ou de desvinculação do salário mínimo toma como parâmetro imutável a lógica do neoliberalismo e do modelo de regulação, a partir das exigências do capital multinacional financeiro.

No governo de Cardoso houve alguns esforços para cercear a sonegação e aumentar a arrecadação, sobretudo com o uso da Justiça, combate a fraudes, controle da terceirização, além do que assinala Cechin: "certificado da dívida pública que permitiu o resgate da dívida securitizada do Tesouro Nacional na condição de que o resgatante amortize sua dívida para com a Previdência Social; depósitos judiciais; adicional de contribuição para a aposentadoria especial; contribuição da empresa sobre a remuneração do contribuinte individual; eliminação da escala de salário-base para o contribuinte individual; contribuição da cooperativa de trabalho; regularização das dívidas dos estados e municípios; lei de crimes contra a Previdência Social; demonstrativo de renúncias previdenciárias. Como medida de cercear a sonegação na terceirização, o INSS determinou que as empresas que cedem mão-de-obra terão 11 % da fatura retidos para o INSS". (FSP, 21/02/99, p. 2.1)

No governo foram apoiados os fundos privados de previdência, com descontos no Imposto de Renda para os investidores nos planos básicos de previdência livre estimulando-

se a poupança individual capitalizada, mudando-se não só o padrão da previdência pública mas apostando na previdência privada, à qual só podem ter acesso aqueles que dispõem de um rendimento que lhes permita investir uma parte para o futuro. O problema desses fundos é que estão se tornando cada vez mais vinculados ao capital financeiro especulativo e não ao capital produtivo. Nikonoff (1999) assinala que esses fundos são perigosos, ineficazes e inúteis. Perigosos porque sujeitos às variações do capital nas bolsas, e dependentes das desestabilizações financeiras e das "*corporate governance*"<sup>37</sup>; ineficazes porque incapazes de cumprir os compromissos com suas performances medíocres e inúteis pois não trazem poupança suplementar e nem vantagem demográfica. Além disso existe uma delinqüência financeira internacional que propicia a lavagem de dinheiro, a transferência de divisas para o exterior e, segundo a Unafisco, "o Brasil desenvolveu na última década uma série de alterações legais, seja do ponto de vista do controle do câmbio, seja do ponto de vista tributário para ... desoneração do capital estrangeiro, do grande capital nacional e das pessoas mais ricas com mais conseqüência de contribuição para os contribuintes menos favorecidos" (p. 79/80).

## Conclusões

Ao longo dos últimos 23 anos, a Previdência Social teve uma visibilidade significativa no cenário político brasileiro, sobretudo na discussão de seu financiamento ou de seu déficit. Esta questão do déficit esteve, por sua vez, vinculada ao ajuste fiscal, ou seja, às exigências do Fundo Monetário Internacional para a redução da dívida ou do déficit público.

Quando se coloca a questão dessa forma predomina a lógica do pensamento único: não há alternativa ou solução para a

<sup>37</sup> Basta ver as fraudes e crises de grandes empresas americanas em 2002 como a Microsoft, a Enron, a Vivendi, dentre outras.

governabilidade, a não ser o corte nos benefícios, o aumento da arrecadação, maior exclusão ou a privatização.

Ao longo dessas duas décadas, a solução do ajuste passou por esses quatro processos. Os benefícios ou direitos foram reduzidos<sup>38</sup>, principalmente aposentadoria por tempo de serviço, as aposentadorias especiais, certos benefícios acidentários. A arrecadação foi extremamente enfatizada e com significativos aumentos nas alíquotas de contribuição. A exclusão se manifesta na incapacidade do sistema previdenciário em incorporar a maioria dos trabalhadores brasileiros que vivem do trabalho informal. A privatização está em curso através da capitalização, que foi indiretamente introduzida pelo fator previdenciário e diretamente implementada pelos planos individuais ou complementares de previdência.

Podemos visualizar, no contexto dos conflitos sociais, um conflito específico que denominamos "conflito previdenciário", envolvendo na relação Estado/sociedade/ mercado, de forma específica, os segurados, os aposentados, os trabalhadores da ativa, os empresários, os técnicos, os hospitais, as entidades filantrópicas, os bancos, os organismos internacionais, o Poder Judiciário, o Poder Legislativo (e todos os partidos políticos), e evidentemente, o Poder Executivo, ainda com divisão de posições de seus ministérios. Construir consensos em torno de contribuições e benefícios implica levar em conta esses interesses em jogo nesse campo minado, mas tanto as crises como as forças em presença (Ver Faleiros, 2000\*) concorrem para que os arranjos sejam costurados ou impostos, quase sempre sem a satisfação total de todos, mas em torno de consensos mínimos.

O desafio do novo governo de Luiz Inácio Lula da Silva não pode se reduzir apenas à questão colocada na epígrafe deste texto: aumentar a arrecadação. Esta é a lógica predominante na solução do problema nesses 23 anos estudados e considerados.

<sup>38</sup> Houve melhora no salário maternidade.

O desafio é de se repensar uma redistribuição dos custos da proteção social em toda a sociedade por meio de mecanismos garantidos pelo Estado e com contribuições que venham taxar aqueles que mais ganharam na década: os bancos e o capital financeiro. Talvez o mundo não tolere mais a acentuação brutal da desigualdade nestas duas últimas décadas. Para isso, novas mobilizações sociais vêm emergindo na reação às propostas e ações do capitalismo central, manifestas por ocasião das reuniões internacionais dos grandes dirigentes do mundo e no Fórum Social Mundial. Não se trata de uma saída única, mas da articulação de uma teia de medidas que possam refundar a seguridade social no mundo contemporâneo, levando em conta a realidade das mudanças no mundo do trabalho e no papel do Estado. O combate à pobreza, certamente, não se efetivará sem essa rede de proteção ou de inclusão social com desafios para a produção, a geração de renda, o emprego público, a economia solidária, o desenvolvimento sustentável e a garantia da cidadania.

### **Referências Bibliográficas**

- ANFIP. *Sonegação, fraude e evasão fiscal*. Ciclo de estudos, seminário. Dez cadernos. Brasília; ANFIP, 1997.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília; Edição da autora, 2001.
- BRASIL MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL  
*Livro Branco da Previdência Social*. Brasília; MPAS/GM, 2002
- BUSTILLO, Rafael Munoz de (ed.) *El Estado de bienestar en el cambio de siglo: una perspectiva comparada*. Madrid: Alianza Editorial, 2000.
- CARVALHOFILHO, Celso de. *Revisão constitucional: propostas de reforma da seguridade social*. Brasília: ANFIP, sd.
- CETCHIN, José. A Previdência Social reavaliada II. In *Conjuntura Social* 13(1):7-54, Brasília: MPAS, jan-mar 2002.

- CUT. *Uma nova Previdência Social no Brasil*. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 1995.
- FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado capitalista*. São Paulo: Ed. Cortez, 2000.(\*)
- FALEIROS, Vicente de Paula. Acrise do Estado Providência. In *Debates Sociais* 24(46):65- 75. Rio de Janeiro: CBCISS, 1988- 1 - sem.
- FALEIROS, Vicente de Paula. A Previdência Social, o Estado e as forças sociais. Relatório apresentado ao CNPq em julho de 1995.
- FALEIROS, Vicente de Paula. Previdência Social e sociedade em período de crise. In: FIGUEIREDO, Wilma (org.). *Cidadão, Estado e políticas no Brasil contemporâneo*. Brasília: EDUnB, 1986, pág. 120-176.
- FLORA, Petere HEIDENHEIMER, Arnold J. *The development of welfare states in Europe and America*. London: Ed. Transaction Publishers, 1982.
- FORÇA SINDICAL. *Um projeto para o Brasil - A proposta da força sindical*. São Paulo: Geração Editorial, 1993.
- GRAMSCI, A. Americanismo e fordismo. In *Maquiavel, o Estado e a Política Moderna*. Rio: Civilização Brasileira, 1980, pg. 375 e ss.
- HENRIQUE, Wilnês. As políticas sociais na crise. In: APPY, Bernard *et alii*. *Crise brasileira, anos oitenta e governo Collor*. São Paulo: Instituto Cajamar, 1993.
- NERI, Marcelo e GIAMBIAGI, Fábio. *Previdência Social e salário-mínimo: o que se pode fazer, respeitando a restrição orçamentária*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000, texto para discussão 78, disponível na internet.
- NIKONOFF, Jacques. *Retraites, fonds de pension et emploi*. In: *La Comédie des fonds de pension*. Paris: Arléa, 1999.
- OHANA, Eduardo Felipe *et alii*. A economia brasileira e a questão fiscal: diagnóstico dos anos 80 e perspectivas para o linear da próxima década. In: IPEA. *Para a década de 90*. Brasília: IPEA, 1989, vol. 1.

- SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda e AFFONSO, Rui. A transição inconclusa. In: KOUTZIL, Flavio (org.). *Nova república: um balanço*. Porto Alegre: L&PM, 1986.
- SOUSA, J orce li Pereira de *et alii 80 anos de Previdência Social no Brasil- um levantamento bibliográfico documental e iconográfico*. Brasília: MPAS, 2002
- STALLINGS, Bárbara e PERES, Wilson. *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2000.
- STEPHANES, Reinhold. *Previdência Social: um problema gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. Lidador, 1984
- STEPHANES, Reinhold. *Reforma da previdência sem segredos*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1998
- UNAFISCO. *Brasil: Inferno e paraíso fiscal*. Brasília: UNAFISCO, 2002.
- VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro, Ed. Bevan/ UCAM.IUPERJ, 1998.