

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

INSTITUTO DE ECONOMIA

MESTRADO EM ECONOMIA

***O Batismo de Fogo: A Reforma Neoliberal do Governo  
Lula na Previdência dos Servidores Públicos em um  
Contexto de Crise e Restauração Burguesa***

MARCELO LOPES DE SOUZA

Março de 2006

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

INSTITUTO DE ECONOMIA

MESTRADO EM ECONOMIA

***O Batismo de Fogo: A Reforma Neoliberal do Governo  
Lula na Previdência dos Servidores Públicos em um  
Contexto de Crise e Restauração Burguesa***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia

Orientador: Prof. Dr. Edilson José Graciolli

MARCELO LOPES DE SOUZA

Março de 2006

MARCELO LOPES DE SOUZA

***O Batismo de Fogo: A Reforma Neoliberal do Governo  
Lula na Previdência dos Servidores Públicos em um  
Contexto de Crise e Restauração Burguesa***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Economia da Universidade Federal  
de Uberlândia, para a obtenção do título de Mestre  
em Economia

BANCA EXAMINADORA

Uberlândia, 31 de Março de 2006.

---

Prof. Dr. Edilson José Gracioli - UFU

---

Prof. Dr. Claudio Salvadori Dedecca- UNICAMP

---

Prof. Dr. Marcelo Dias Carcanholo - UFU

Aos meus pais, Sebastião e Maria,  
e à minha noiva Claudiene.

## **Agradecimentos**

Em primeiro lugar, agradeço ao financiamento recebido pelo Programa de Bolsas CAPES. E isso não é formalidade, sem ela, eu não teria condições de realizar, nas mesmas condições, este trabalho. Lutar por sua ampliação, esse é um dever de todos.

Gostaria também de fazer uma justiça. Novamente não se trata de uma formalidade. Tive as melhores condições profissionais possíveis para realizar este trabalho, e para isso, meu orientador, o Prof. Edilson, foi o grande responsável. De sua orientação, tive a liberdade e os ensinamentos necessários para atingir o rigor que um trabalho científico merece. Se o trabalho atingiu esse objetivo, grande parte é sua responsabilidade. Também devo agradecer meu co-orientador, o Prof. Marcelo, pelos ensinamentos, em particular, da teoria marxista, que venho recebendo, não só neste trabalho, mas também nas disciplinas que fiz, seja no mestrado, seja na graduação. Aos professores Paulo Gomes, Heládio, Vanessa também faço um agradecimento especial pelas sugestões e críticas que recebi neste trabalho.

Agradeço também aos companheiros de sempre, os amigos das longas e produtivas reflexões críticas: Clésio, Marisa, Chicão, Ricardo, Fernando, Ricardo (Rio), Júnior, Alexander, Leandro e Sebastião. À Michele, Luciana, Fernanda, Tiago e aos demais mestrandos também deixo meus reconhecimentos pela amizade que cultivamos.

Também não poderia deixar de agradecer de maneira especial meus pais, Sebastião e Maria, que além do apoio fundamental, deram com sua luta no dia-a-dia o estímulo necessário para a definição de minha posição política. É então, de certa maneira, a partir de nossas experiências cotidianas que reflito em meus trabalhos acadêmicos. Da minha família, ainda agradeço ao Daniel e a Deise, bem como, Muiltton, Ana Maria, Claudiano, Dênis e Wuiltton.

Por fim, agradeço à querida Claudiene, companheira de toda hora. Sem seu apoio e paciência, eu não teria realizado este trabalho.

Não serei o poeta de um mundo caduco.  
Também não cantarei o mundo futuro.  
Estou preso à vida e olho meus companheiros  
Estão taciturnos mas nutrem grandes esperanças.  
Entre eles, considere a enorme realidade.  
O presente é tão grande, não nos afastemos.  
Não nos afastemos muito, vamos de mãos dadas.  
Não serei o cantor de uma mulher, de uma história.  
Não direi suspiros ao anoitecer, a paisagem vista na  
janela.  
Não distribuirei entorpecentes ou cartas de suicida.  
Não fugirei para ilhas nem serei raptado por serafins.  
O tempo é a minha matéria, o tempo presente, os  
homens presentes,  
a vida presente.

Carlos Drummond de Andrade

## Resumo

Apresentada e aprovada já no primeiro ano de governo, a reforma da previdência dos servidores públicos constituiu-se numa das primeiras grandes ações do governo Lula. *Como essa reforma deve ser caracterizada?* Esta é a indagação que se objetiva responder neste trabalho.

Como um *batismo de fogo* das disposições do novo governo, defendemos o argumento de que esta reforma deve ser caracterizada como sendo tipicamente *neoliberal*. Ao invés de *justiça social*, justificativa que não passou de um *engodo*, entendemos que os *reais objetivos* da reforma foram a *redução de gastos* e a *privatização parcial* da previdência dos servidores públicos. Na verdade, buscou-se reduzir gastos, mas não porque a previdência dos servidores tivesse um *déficit injusto e insustentável*, mas sim como um *aprofundamento do ajuste fiscal*. Além do que, o cerne da reforma foi a regulamentação dos fundos de pensão dos servidores públicos de modo a criar mais uma fonte de financiamento para a acumulação privada de capital. Nestes termos, foi uma reforma que seguiu as recomendações do Banco Mundial por meio da implementação de alterações paramétricas (redução de gastos) e estruturais (privatização).

Para fundamentar esse argumento, o trabalho está estruturado em dois capítulos. No primeiro, demarca-se o que se entende por *reformas neoliberais na previdência social*. Defende-se que, respeitando as particularidades de cada sociedade, essas reformas devem ser entendidas no contexto da atual fase do capitalismo mundial, marcada pela tentativa burguesa de *restaurar* as condições de valorização e de dominação do capital, deprimidas desde a *crise orgânica* dos anos 1970. Na primeira seção, argumenta-se que o neoliberalismo é uma política de classe que envolve uma reorientação da intervenção estatal de modo a atender os interesses das frações burguesas dominantes. Na segunda seção, destacamos que nas políticas de previdência, as reformas neoliberais têm por objetivos centrais a diminuição de gastos e a abertura de novos mercados para a valorização de capitais. A partir disso, no segundo capítulo, mostra-se, inicialmente, como a aplicação das políticas neoliberais no Brasil, legitimadas por um novo *consenso social* em torno da *cultura política da crise do Estado desenvolvimentista*, tem levado a uma *armadilha das contas externas e do Estado* que tem exigido constantes cortes de gastos sociais. Neste processo, argumentamos que a reforma deve ser entendida como parte da estratégia do governo Lula em aprofundar o modelo econômico neoliberal no Brasil. Com essas características, longe de justiça social, a reforma Lula representou mais um capítulo do desmonte da já precária seguridade social brasileira, implementando medidas derrotadas na reforma FHC.

Palavras chaves: políticas sociais, neoliberalismo e reforma da previdência.

## Lista de Tabelas, Gráficos, Quadros e Figuras

Tabela 1.1 Evolução da taxa de lucro líquido (média anual em %)	25
Tabela 1.2 Taxas anuais médias de crescimento do PIB real <i>per capita</i> , produtividade e salário real	26
Tabela 2.1 Balanço de Pagamentos (BP) do Brasil em US\$ bilhões: (1989-1994)	83
Tabela 2.2 Dívida Externa: Estoque e Composição em US\$ bilhões (1989-1998)	84
Tabela 2.3 Indicadores de Vulnerabilidade Externa (1989-1998)	85
Tabela 2.4 Dívida Líquida do Setor Público em R\$ bilhões (1994-2000)	87
Tabela 2.5 Juros e Investimento 1990-1998 (%)	88
Tabela 2.6 Resultado operacional do governo federal em % do PIB	89
Tabela 2.7 Transações Correntes por períodos em US\$ Bilhões	91
Tabela 2.8 Superávit primário e dívida líquida (interna e externa) do governo federal	93
Tabela 2.9 O Déficit divulgado pelo governo: Receita, Despesa e Necessidade de Financiamento do RGPS e RPSP(em R\$ bilhões e proporção do PIB – 2001 e 2002, com contrib. patronal de 2/1)	115
Tabela 2.10 Despesa anual de pessoal da União (em R\$ Milhões correntes)	125
Tabela 2.11 Despesa total de pessoal - % da Receita Corrente Líquida	127
Tabela 2.12 Despesa total de pessoal – evolução frente ao PIB (todos os dados em valores correntes)	128
Tabela 2.13 Quantitativo de servidores federais (1995-2002)	129
Tabela 2.14 Evolução da concessão de aposentadorias	129
Tabela 2.15 Emprego total e público em países selecionados (milhares de pessoas)	130
Tabela 2.16 Servidores públicos e contribuintes do INSS por faixas de renda e sexo – % em 2001	134
Tabela 2.17 Média em do rendimento dos servidores públicos e dos contribuintes do INSS por grau de instrução - 2001 (R\$)	136
Tabela 2.18 Diferença da média de rendimento dos servidores públicos em relação	



à media dos contribuintes do INSS por grau de instrução – 2001 (R\$)	136
Tabela 2.19 Ativo de investimento dos fundos de pensão (em R\$ mil)	149
Tabela A.1.1 Despesas com Seguridade Social (% do PIB)	175
Tabela A.1.2 Gasto Público em % do PIB, 1997	175
Tabela A.1.3 Comparação internacional - Ativos por tipo de investidores institucionais, em bilhões de dólares e em % do PIB	176
Tabela A.1.4 Evolução dos ativos dos fundos de pensão, em % do PIB	177
Tabela A.1.5 Ativos dos fundos de pensão, no final de 1995	177
Tabela A.1.6 Estrutura dos ativos dos fundos de pensão, % em 1995	177
Gráfico 1.1 Parte da renda disponível das famílias classificadas como a fração 1% com renda mais elevada (%): EUA	42
Gráfico 2.1 Índice Embi + Brasil	86
Gráfico 2.2 Taxa Selic	86
Gráfico 2.3 Taxa de câmbio – Médias mensais	90
Gráfico 2.4 Déficit do governo federal e despesas com juros das dívidas interna e externa	90
Gráfico 2.5 Variação do PIB (94-02)	94
Gráfico 2.6 Taxa de desemprego na Região metropolitana de São Paulo	94
Gráfico 2.7 Nível de escolaridade dos servidores civis do executivo federal	135
Gráfico A.1.1 Dívida Pública em % do PIB em países selecionados, 2004	172
Gráfico A.1.2 Juros da dívida em % do PIB em países selecionados, 2004	172
Gráfico A.1.3 Relação entre a renda <i>per capita</i> e o gasto com o pagamento das pensões Públicas	173
Gráfico A.1.4 Principais reformas realizadas entre 1993 e 1998 nas regiões estudadas	173
Gráfico A.1. 5 Tipos de reforma por região, entre 1993-1998	174
Quadro 1.1 Os três pilares propostos pelo Banco Mundial em 1994	62

Quadro 2.1 Principais características do RPPS e RGPS	108
Quadro 2.2 A previdência atual pelo diagnóstico do governo	116
Quadro 2.3 As Bases da Reforma do Banco Mundial para o RJU	118
Quadro 2.4 Receitas e despesas da seguridade social. Saldo agregado (RGPS + RPPS) – 2002	132
Quadro 2.5 A verdade do governo	147
Quadro A. 1.1 Regimes de aposentadoria dos servidores públicos, no mundo entre 1990-1996	178
Quadro A.1.2 Características dos regimes dos servidores públicos	179
Quadro A.1.3 Países que realizaram reformas estruturais (reformas maiores) entre 1993/1998, segundo Schwarz & Demirgüç-Kunt (1999)	179
Quadro A.1.4 Países que realizaram reformas paramétricas (reformas menores) entre 1993/1998, segundo Schwarz & Demirgüç-Kunt (1999)	180
Figura 1.2 As reformas na previdência entre 1992-1998	69

## Sumário

<b>Introdução</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo 1. As Reformas Neoliberais na Previdência Social em um Contexto de Crise Orgânica do Capital e Restauração Burguesa</b>	<b>17</b>
<b>1.1 Crise Orgânica do Capital, Reação Burguesa e Política Social Neoliberal</b>	<b>17</b>
1.1.1 A Política Social do Estado Capitalista. Algumas Definições Introdutórias	17
1.1.2 Do Auge ao Declínio. A Crise Orgânica do Capital nos Anos 1970	22
1.1.3 A Reação Burguesa	29
1.1.4 A Alternativa do Capital. O Neoliberalismo como a Nova Racionalidade Burguesa em Reação à Crise dos anos 70/80	34
1.1.4.1 Neoliberalismo. Alguns Elementos Iniciais de sua Doutrina e Aplicação	34
1.1.4.2 Para Além das Aparências. O Neoliberalismo como uma Política de Classe Burguesa	38
1.1.5 A Política Social Neoliberal	45
<b>1.2 As Reformas Neoliberais na Previdência Social</b>	<b>51</b>
1.2.1 As Características Determinantes dos Sistemas Públicos e Privados de Previdência	54
1.2.1.1 Regime Financeiro: Repartição x Capitalização	55
1.2.1.2 Tipos de Planos: Benefícios Universais x Benefícios Definidos (BD) x Contribuições Definidas (CD)	57
1.2.1.3 Administração: Estatal x “Privada”	58
1.2.2 O Sistema Previdenciário Multipilar. A Proposta Neoliberal do Banco Mundial	59
1.2.3 A Aplicação da Reforma Multipilar do Banco Mundial. As Reformas Estruturais e Paramétricas	65
1.2.4 O Capitalismo dos Fundos de Pensão	70
1.2.5 Reformas Neoliberais na Previdência Social. Definições Finais	75
<b>Capítulo 2. A Reforma Neoliberal do Governo Lula na Previdência dos Servidores</b>	<b>79</b>
<b>2.1 A Aplicação do Modelo Econômico Neoliberal no Brasil</b>	<b>80</b>
<b>2.2 O Difícil Processo de Construção-Desconstrução da Seguridade Social Brasileira</b>	<b>100</b>
<b>2.3 A Reforma Neoliberal do Governo Lula na Previdência dos Servidores</b>	<b>110</b>
2.3.1 A Construção da Proposta	110
2.3.2 O Diagnóstico Neoliberal da Reforma	112
2.3.3. Os Falsos Argumentos do Governo	119
2.3.3.1 A <i>Falácia</i> do <i>Déficit Insustentável</i>	120
(a) Conceitualmente, o Déficit é Discutível	120
(b) As Despesas estão Estáveis	125
(c) O <i>Superávit</i> da Seguridade Social	131
2.3.3.2 O Engodo da <i>Justiça Social</i>	133
2.3.4 Os Reais Objetivos da Reforma: <i>Redução de Gastos e Privatização</i>	137
2.3.4.1 Reforma Neoliberal Paramétrica – Medidas com o Objetivo de Diminuir Gastos	139

(a) Fim da Integralidade e da Paridade	139
(b) Contribuição de Aposentados e Pensionistas	141
(c) Abono Permanência	142
(d) Redução do Valor das Pensões	143
(e) Aumento da Idade Mínima e do Tempo de Contribuição da Regra de Transição	143
2.3.4.2 Reforma Neoliberal Estrutural – Privatização Através da Regulamentação dos Fundos de Pensão	144
<b>Considerações Finais</b>	<b>152</b>
<b>Referências Bibliográficas</b>	<b>159</b>
<b>Anexos</b>	<b>172</b>

## Introdução

O Brasil, como economia dependente, vem apresentando ao longo de sua história um desenvolvimento marcado pela superexploração da força de trabalho<sup>1</sup>. Esse processo vem determinando condições precárias de vida para a classe trabalhadora. Contra isso, a luta popular por melhores salários e por ampliação dos direitos sociais tem sido travada em um campo bastante difícil, marcado por conquistas e retrocessos de grande envergadura.

Um capítulo recente dessa história é a adesão dos governos brasileiros ao ideário neoliberal. Esse processo inicia-se mais fortemente nos anos 1990 e tem representado uma grande mudança no campo em que se trava a luta de classes brasileira. O fato a se destacar é que tem sido um tempo de contestação aos restritos direitos sociais conquistados no período desenvolvimentista, e significado uma ampliação dos desafios da luta dos trabalhadores por melhores condições de vida. Assim, é nesse quadro mais geral da aplicação das políticas neoliberais que se insere a *problemática* desta dissertação.

Neste trabalho, parte-se da perspectiva que a adoção das políticas neoliberais é um processo amplo que envolve a reconstituição da hegemonia burguesa em termos mundiais, representando uma resposta das frações dominantes à crise dos chamados Estados de bem estar social e suas variantes nos países periféricos<sup>2</sup>.

Desse processo, em especial, o *tema* desta dissertação são as reformas neoliberais na previdência social. A partir do que apresenta Mota (1995), na fase atual do capitalismo, as reformas nos sistemas previdenciários aparecem como alvo prioritário da ofensiva neoliberal contra as políticas de proteção social. Isso ocorre porque em conjunturas de crise do capitalismo, as contradições que envolvem o lugar ocupado pelas políticas de previdência no processo de produção e reprodução social são exacerbadas. Essas políticas dizem respeito tanto às *conquistas dos trabalhadores* para a reprodução de suas próprias vidas, como a *socialização dos custos de reprodução da força de trabalho* enquanto condição de acumulação de capital<sup>3</sup>. Nas crises, a exacerbação da necessidade da burguesia criar mecanismos de contra-tendência à queda da taxa de lucro, coloca em xeque a viabilidade econômica dessas concessões. Com isso, é ampliada, para a classe dominante, a necessidade de reduzir

---

<sup>1</sup> A referência aqui é a teoria da dependência. Sobre ela, consultar Marini (2000).

<sup>2</sup> Entre os autores que adotam essa perspectiva, destacamos o trabalho de Braga (1996) e Mota (1995).

<sup>3</sup> Para Faleiros (2000: 173), além de serem políticas de socialização dos custos de manutenção dos trabalhadores incapacitados ao trabalho e de controle dos movimentos sociais de insubordinação à ordem estabelecida, as políticas de previdência social ainda colaboram para a prevenção de crises econômicas pelo estímulo à demanda e ao consumo.

as contribuições patronais, os gastos do Estado, além da abertura de novos mercados para a valorização de capital.

Diante desse contexto mais geral, nosso *objeto* de estudo é a reforma da previdência do governo Lula, uma das primeiras grandes decisões desse novo governo. Apresentada na câmara federal em 29 de Abril de 2003, Proposta de Emenda Complementar número 40 (PEC-40), a reforma da previdência foi rapidamente aprovada no congresso nacional em 19 de dezembro do mesmo ano. Nesta data, foi regulamentada como Emenda Complementar número 41 (EC-41). Constituindo-se, assim, na primeira reforma aprovada pelo governo Lula. Para essa exitosa aprovação, a justificativa dos defensores da PEC-40 era a seguinte:

A reforma é uma necessidade orçamentária e previdenciária do país. Por isso, temos dito que o País não vai quebrar se não a fizer. E também sabemos que é uma entre tantas medidas que precisam ser tomadas em nosso país. Sem elas, a vida de milhões de pessoas continuará sendo muito difícil, pois o orçamento da União, dos Estados, do DF e dos municípios prosseguirá com muitas limitações. Quem exige as mudanças são brasileiros comuns, que ainda não tiveram acesso a direitos básicos, como de fazer três refeições por dia, ter moradia digna, saúde de qualidade e educação para seus filhos. (MPS, 2003g)

Do que se tratou? Foi uma reforma que objetivou promover *justiça social*?<sup>4</sup>. Ou foi uma *reforma neoliberal*?<sup>5</sup>. Neste sentido, o *objetivo* da dissertação é responder ao seguinte *problema*: Perante seu conteúdo, como a reforma da previdência do governo Lula deve ser caracterizada? Neste trabalho, defende-se o *argumento* de que, à luz de suas características, esta reforma deve ser caracterizada como sendo tipicamente neoliberal. Para definir e justificar esse entendimento, a dissertação será *estruturada* em dois capítulos complementares.

No primeiro, o objetivo fundamental é responder a seguinte questão: O que é uma reforma neoliberal na previdência social? Para isso, o capítulo estará organizado em duas seções. Na primeira, contextualiza-se a fase atual do capitalismo contemporâneo, em que ganha destaque a reação neoliberal à crise do capital dos anos de 1970. Destaca-se assim, as bases mais gerais da aplicação das

---

<sup>4</sup> Além do governo e de seus aliados, vários autores analisaram positivamente a reforma. Entre eles, destacamos, pela ótica fiscalista, os trabalhos de Giambiagi et al. (2004) e Velloso (2003; 2004). Além deles, foi inequívoca a avaliação positiva da maioria das entidades patronais em relação à reforma. Destacamos, entre outros, o apoio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP, 2003) e da Confederação Nacional da Indústria (Monteiro Neto, 2003). Aqui, a lista poderia ser mais extensa, incluindo entidades financeiras, órgão de imprensa, etc. No decorrer da dissertação, conforme a pertinência, recorreremos aos argumentos apresentados por estes trabalhos.

<sup>5</sup> Em termos gerais e com várias caracterizações, uma visão crítica em relação a reforma pode ser encontrada em Marques & Mendes (2003); Filgueiras & Lobo (2003); Vianna (2003); Dedecca (2003), Mello (2003a; 2003b); Granemann (2003a); Granemann & Saldanha (2003b); Andrade (2003); Fatorelli Carneiro (2003); Coggiola (2003a; 2003b); Carvalho Neto (2003); Boschetti (2003); Mota (2004) e Paulani (2004). Neste mesmo sentido, destacamos ainda o posicionamento de algumas entidades que representam os servidores, entre elas, a ANFIP (2003b); UNAFISCO (2003), FENAFISP (2003), bem como o manifesto de grandes intelectuais brasileiros, que pode ser consultado em ADUSP (2003).

políticas neoliberais em termos internacionais. Nesta seção, argumentaremos que apesar do discurso, o neoliberalismo é uma política de classe que determina uma *reorientação* da intervenção estatal na economia. Em seguida, a segunda seção tratará especificamente das principais características das reformas neoliberais nos sistemas públicos de previdência social. No fundamental, destacaremos que ao comando do Banco Mundial, balizado pela reação neoliberal, essas reformas apontam para uma mudança na matriz básica que define a rede de proteção social, passando da concepção de *seguridade social*, baseada na solidariedade entre gerações de trabalhadores e na participação do Estado como financiador desses direitos, para uma concepção de *seguro social*<sup>6</sup>, em que ganha destaque a constituição do *cidadão-consumidor* (Mota, 1995: 180) que contribui individualmente para seu benefício futuro. Essa mudança de concepção expressa transformações estruturais que entendemos definem as reformas de cunho neoliberal: *a diminuição/focalização dos direitos previdenciários garantidos e dirigidos pelo Estado e sua privatização através da ampliação dos fundos de pensão*.

À luz disso, o segundo capítulo objetiva responder nossa indagação básica: Como a reforma da previdência do governo Lula deve ser interpretada? Para isso, o capítulo está organizado em três seções. Na primeira, recupera-se os elementos principais da aplicação das políticas neoliberais no Brasil, destacando que essa estratégia tem levado a uma *armadilha das contas externas* e das *contas do Estado*, que restringem as condições de crescimento econômico e de gastos sociais. Em particular, destacaremos que, já em seu início de mandato, a opção feita pelo governo Lula representou um *aprofundamento* dessa estratégia. Veremos que é a partir desses condicionantes que os objetivos da reforma devem ser contextualizados. Na segunda seção, por sua vez, apresenta-se uma síntese do *difícil* processo de *construção* e da atual *desconstrução* da *seguridade social* brasileira. Objetiva-se, com isso, recuperar os *principais traços* que caracterizam a formação das políticas de seguridade social brasileira até o momento que antecede a reforma. Por fim, na terceira seção, a partir do que foi discutido, analisa-se mais detidamente nosso objeto de estudo, destacando a construção e o diagnóstico da proposta, bem como as medidas efetivamente aprovadas pela EC-41. Dessa análise, faremos ainda nossa crítica ao falso diagnóstico apresentado pelo governo, bem como definiremos os reais objetivos da reforma: tentativa de *redução de gastos* para atender as necessidades do aprofundamento do *ajuste fiscal e privatização*, através da regulamentação definitiva dos fundos de pensão dos servidores públicos. Com essas características, conforme argumentaremos ao longo do trabalho, entendemos que a reforma representou, em termos simbólicos, o *batismo de fogo* de que o governo Lula estaria

---

<sup>6</sup> Para uma abordagem mais completa sobre essas duas concepções, consultar Matijascic (2002).

disposto a aprofundar o modelo econômico neoliberal no Brasil<sup>7</sup>. Feito isso, sintetizamos os entendimentos principais nas considerações finais e levantamos algumas questões provocadas pelas definições trazidas por esta dissertação.

Por fim, destacamos nesta introdução uma referencia básica em relação ao *método*. Ao longo deste trabalho procura-se contribuir para o entendimento da reforma de forma a tratá-la não apenas por um viés atuarial, assim como apresentam os organismos multilaterais, alguns economistas e o governo, mas com uma visão de totalidade em que se busca uma unidade entre a economia e a política.

---

<sup>7</sup> Batismo de Fogo no sentido que representou a *primeira campanha* (Dicionário Aurélio, 1999), no caso, a primeira reforma estrutural do novo governo. Representando ainda uma sinalização, embora, comprovada de forma definitiva só depois, das disposições do novo governo em aprofundar as políticas neoliberais no Brasil. Passado o período, constata-se ainda que, além da primeira reforma estrutural, ela foi a única realizada de forma integral pelo novo governo. Assim, lembramos que as reformas tributária, sindical/trabalhista, universitária, política, agrária, etc., pelos mais variados motivos, ainda não foram realizadas.



## **Capítulo 1. As Reformas Neoliberais na Previdência Social em um Contexto de Crise Orgânica do Capital e Restauração Burguesa**

### **1.1 Crise Orgânica do Capital, Reação Burguesa e Política Social Neoliberal**

Antes de apreender as características fundamentais das reformas neoliberais no campo da previdência social, é preciso refletir sobre o contexto e os determinantes em que as reformas nas políticas sociais acontecem em termos mundiais. Nesta seção, apresenta-se a crise orgânica do capital nos anos 70 e a reação burguesa, como o contexto estrutural que fundamenta o processo de mudança na conformação das políticas sociais. Assim, é a partir deste processo que as mudanças na política social, e, em particular, na previdência social, devem ser entendidas. Contudo, antes disso, para que considerações futuras ganhem sentido, é preciso apresentar algumas definições introdutórias sobre as políticas sociais do Estado capitalista.

#### **1.1.1 A Política Social do Estado Capitalista. Algumas Definições Introdutórias**

Neste trabalho, parte-se da perspectiva de que a política social do Estado capitalista<sup>1</sup> não pode ser tratada de maneira reducionista. Um requisito inicial é que essas políticas não devem ser vistas de maneira abstrata como sendo boas, ou más, em si mesmas. Na verdade, elas devem ser analisadas no contexto concreto da luta de classes e da sociedade capitalista.

Por um lado, esse reducionismo pode ser encontrado nas proposições de representantes do capital<sup>2</sup>. Essa vertente acaba dissimulando a dialética que existe nas políticas sociais ao apresentarem estas políticas como simples instrumentos de igualdade de oportunidades. Estes se esquecem que no capitalismo as políticas sociais no máximo amenizam a situação de oportunidades estruturalmente diferenciadas que existem para a classe trabalhadora e para os proprietários dos meios de produção.

---

<sup>1</sup>Estamos chamando de políticas sociais aos gastos do Estado capitalista em áreas como previdência (aposentadorias e pensões), saúde, educação, assistência social, seguro-desemprego e demais cobertura de riscos sociais, habitação (inclusive saneamento básico e tratamento de água) e transporte público. Para uma descrição empírica, consultar Faleiros (2000, cap. 4)

<sup>2</sup> Para uma versão recente desta perspectiva, consultar o trabalho de Birdsall e Székely (2003). À frente, comentaremos este trabalho.

Por outro lado, algumas concepções mecanicistas também são reducionistas porque analisam as políticas sociais como simples instrumentos de manipulação e escamoteio da exploração capitalista. Estes, na verdade, se esquecem que, apesar de ser funcional para a acumulação capitalista, as políticas sociais também são produtos históricos da própria tomada de consciência e luta da classe trabalhadora<sup>3</sup>. Com isso, a partir do que apresenta Faleiros (2000), concebemos que as políticas sociais devem ser entendidas de forma dialética como sendo, por um lado, *resultado* da luta de classes e, por outro, como sendo *funcional* à própria *manutenção* das classes sociais e à acumulação capitalista.<sup>4</sup>

As políticas sociais devem ser entendidas como resultado da luta de classes porque, historicamente, elas expressaram *concessões* da classe dominante à pressão das classes trabalhadoras por melhores condições de vida. Por esse lado, devem ser entendidas como *conquistas* dos trabalhadores, no sentido de que significam limites aos interesses imediatos da valorização do capital. Expressam, assim, em uma determinada fase do capitalismo e país, a força do movimento reivindicatório dos trabalhadores organizados *vis-à-vis* o projeto de longo prazo da fração burguesa hegemônica<sup>5</sup>.

Entretanto, ao mesmo tempo que representam conquistas históricas dos trabalhadores, elas *contribuem para a reprodução das classes sociais* (Faleiros, 2000: 46). Assim, representam concessões da burguesia realizadas dentro da ordem capitalista. Isto é, elas podem melhorar as condições de vida dos trabalhadores sem alterar, contudo, a estrutura básica que mantém as classes sociais: a propriedade privada dos meios de produção<sup>6</sup>. A partir do que aponta Faleiros (2000, 63-82),

---

<sup>3</sup> Faleiros (2000: 64) exemplifica esse tipo de proposição nos trabalhos de Althusser. Para uma crítica a essas concepções reducionistas da política social, consultar Faleiros (2000: cap. 4).

<sup>4</sup> A concepção de políticas sociais em Faleiros (2000) é inspirada expressamente nas contribuições de Poulantzas acerca do caráter do Estado capitalista. Para nós, no momento, o que importa destacar é que, para Faleiros (2000), as políticas sociais do Estado capitalista representam concessões da burguesia a partir de pressões populares por melhores condições de vida. Neste sentido, o aspecto central é que essas concessões não alteram os interesses mais gerais da burguesia, a manutenção da propriedade privada e a reprodução coesa do modo de produção capitalista. É importante destacar também que essa concepção de Faleiros (2000) converge com a definição gramsciana de Dias (1996) acerca do Estado capitalista. Segundo Dias, “*Este Estado (capitalista) não é monolítico como se pensa. Tende, pelos seus aparelhos, a compor as contradições/diferenças no interior do próprio campo dos dominantes. Expressa posições e programas diferenciados, que se unificam a partir da perspectiva mais geral dessa classe e de suas frações. Mas como se apresenta como um Estado de todos, nacional-popular e acima das classes ele deve, de algum modo, fazer a compatibilidade daquelas políticas, tendo que levar em conta o conjunto das reivindicações dos dominados; reivindicação que terá maior ou menor eficácia segundo o nível de organicidade e força do campo dos dominados.*” (1996: 9).

<sup>5</sup> No decorrer deste trabalho vamos utilizar a expressão fração burguesa hegemônica no poder, para denotar que apesar dos interesses da burguesia não serem monolíticos, já que pode haver conflitos de interesses entre as diversas frações burguesas, as políticas mais gerais do Estado capitalista atendem aos interesses de uma fração burguesa dominante. Para uma discussão mais aprofundada sobre esse processo, consultar Poulantzas (1972).

<sup>6</sup> Conforme afirma Gracioli (2004: 1), ao se referir aos limites da cidadania que emerge do capitalismo, “*há uma impermeabilidade a que a cidadania (e a própria democracia) inclua a superação da desigualdade fundante e reiteradamente colocada, as das relações sociais de produção capitalistas (propriedade privada dos meios de produção +*

as políticas sociais ainda desempenham algumas funções importantes para a reprodução do sistema capitalista. Entre elas, destacamos: a função ideológica de igualação das oportunidades e a função de validação da mercadoria força de trabalho.

Apesar de mantida a estrutura básica da sociedade capitalista, as políticas sociais podem aparecer travestidas da ideologia liberal de igualação das oportunidades. Os destaques aqui são para os serviços de educação, saúde, etc., que aparecem na sociedade como sendo as condições básicas para que, a partir delas, os indivíduos mais capazes possam se diferenciar. Quando aparecem assim, essas políticas exercem uma função *ideológica* de contribuir para a subordinação *consentida* das classes dominadas à ordem burguesa porque ajudam a ocultar o caráter de classe do sistema capitalista. Com isso, não se está negando que esses serviços representam grandes avanços para a melhoria da vida dos trabalhadores, já que, inclusive, eles são resultado de sua própria luta, mas sim que essas políticas são limitadas.

A política social também tem como uma de suas funções a *validação* da mercadoria força de trabalho no sentido em que capacita a classe subordinada a exercerem sua função na sociedade, o trabalho. Através de salários indiretos, como os seguros sociais pagos aos impossibilitados temporariamente de trabalhar e serviços fornecidos pelo Estado (como educação, saúde, saneamento, etc.) essas políticas ajudam a preparar e a manter os trabalhadores *aptos* ao trabalho e, de certa forma, ao consumo.

Até aqui, apresentamos que as políticas sociais devem ser entendidas, dialeticamente, como sendo, de um lado, resultado da pressão dos trabalhadores por melhores condições de vida, e por outro, como sendo concessões dos capitalistas que acomodam essas pressões de maneira a manter a reprodução das classes sociais e a acumulação capitalista. Agora, vamos apresentar alguns elementos que nos ajudem a entender o que dinamiza a conformação diferenciada dessas políticas. Neste sentido, resta perguntar por que em cada fase do capitalismo e em cada país as políticas sociais têm uma conformação diferenciada? Ou, de forma mais clara, o que determina que alguns países apresentem políticas sociais mais universais, com um espaço de cobertura maior, e outros países apresentem sistemas de proteção social mais restritos? Com certeza, o objetivo deste trabalho não é dar respostas finais a estas perguntas, já que isto exigiria um estudo histórico aprofundado de cada caso. No entanto,

---

*regime de trabalho assalariado e seu pólo político-institucional, o Estado).*” Assim, a questão aqui mais localizada em termos da política social (em termos de cidadania burguesa teríamos que incluir, por exemplo, os direitos civis e políticos), é que, apesar de melhorarem as condições de vida dos trabalhadores, essas políticas têm como limite intransponível, as relações sociais de produção capitalistas.

a partir do que apresenta Faleiros (2000), podemos apontar algumas definições teóricas para entender esse processo.

Partindo de Faleiros (2000, 46), concebemos que as políticas sociais no capitalismo são limitadas e dinamizadas pela capacidade dos trabalhadores de conquistarem concessões materiais da burguesia e da luta por hegemonia entre as diferentes frações burguesas e seus respectivos interesses. Esse processo político tem como fundamento as condições materiais de reprodução dessa estrutura social. Dessa maneira, a luta entre as diversas frações de classe pelo direcionamento das políticas sociais é realizada a partir das condições de reprodução material do sistema<sup>7</sup>. Disso, releva-se que a dinâmica das políticas sociais não pode ser entendida sem uma análise de totalidade entre o econômico e o político<sup>8</sup>.

Para estabelecer alguns parâmetros básicos que definem a dinâmica das políticas sociais, é preciso relevar a importância de determinantes materiais como a capacidade de geração de excedente social em cada sociedade (trata-se sobretudo da capacidade de geração de lucros), da forma de apropriação desse excedente, e, em particular, do papel atribuído ao Estado capitalista e de sua capacidade efetiva de intervenção (ou seja, sua situação fiscal)<sup>9</sup>. Assim, em termos econômicos, é fundamental analisar os períodos de crise e expansão que marcam o modo de produção capitalista<sup>10</sup>.

Em termos políticos, destacamos que a dinâmica das políticas sociais depende fundamentalmente do embate entre os interesses de curto e de longo prazo da fração burguesa hegemônica no poder e de sua correlação de forças, seja com as outras frações burguesas, seja com o movimento reivindicativo das classes subordinadas. No entanto, temos que destacar ainda que essa luta por hegemonia, no sentido gramsciano em que a fração hegemônica busca o consentimento ativo dos dominados, é complexa e supera a distinção material existente entre burguesia e trabalhadores.

A concepção que coloca a elaboração das políticas sociais como uma luta de classe contra classe esquece que as confrontações se fazem por um processo complexo de alianças e compromissos, formando-se e desfazendo-se coalizões segundo as conjunturas e as correlações de força. (Faleiros, 2000: 133)

---

<sup>7</sup> Em termos de diferenças entre países, essas condições materiais e políticas são determinadas também pelo lugar que o país ocupa no capitalismo mundial. Assim, há diferenças entre as condições para o estabelecimento de políticas sociais no centro e na periferia, por exemplo.

<sup>8</sup> Para uma análise mais detalhada desse processo, consultar, além de Faleiros (2000), Behring (2002). Essa autora, a partir de leituras de vários teóricos marxistas, tece bons argumentos contra as concepções politicistas das análises de política social.

<sup>9</sup> Foge ao escopo deste trabalho dar mais detalhes sobre a relação entre as condições econômicas do sistema capitalista e a conformação das políticas sociais. Sobre isso, indica-se novamente Behring (2002). Neste trabalho, a autora para entender as políticas sociais na fase atual do capitalismo, parte metodologicamente para a interpretação da crise do capitalismo nos anos 1970, sobretudo a partir da leitura de Mandel (1990).

<sup>10</sup> Sobre as crises do capitalismo, consultar Carcanholo (1997).

Com isso, Faleiros (2000, 133-140) propõe entender a dinâmica das políticas sociais a partir do conceito de forças sociais. Esse conceito expressa a idéia de que uma determinada direção política pode ser compartilhada entre variadas frações de classe e ser *policlassista*. Sobre isso, ele argumenta que, apesar da sociedade capitalista apresentar materialmente duas “[...] *classes fundamentais com interesses antagônicos que se fundam na situação objetiva dessas classes no processo produtivo em que se define a situação de propriedade*”, na *cena política*, os interesses não se manifestam claramente, mas sim revestidos de ideologia (Faleiros, 2000: 134). Assim, o desenvolvimento das políticas sociais estaria condicionado ao confronto dessas forças sociais.

No âmbito da política social, enfrentam-se essas classes fundamentais, ou suas frações, em alianças e relações com outras classes, grupos e categorias, formando distintas forças sociais que impulsionam ou freiam a implantação e o desenvolvimento dessas políticas. (Faleiros, 2000: 135)

Com isso, destacamos que um possível ponto de partida para a análise das políticas sociais é compreender como essas determinações apresentam-se em cada fase do capitalismo e em cada país. Nesta questão, Marques (1997), ao analisar os principais determinantes do surgimento e desenvolvimento dos sistemas de proteção social nos países europeus, apresenta uma destacada contribuição. Depois de analisar criticamente várias correntes de interpretação deste processo (Marques, 1997: 23-33), ela argumenta que a consolidação do *Welfare State* no século XX, como um processo histórico, deve ser entendida como “[...] *o resultado da luta realizada pelos trabalhadores na conquista de melhores condições de vida e, simultaneamente, entendê-lo como instrumento de viabilização de uma particular forma de exploração do capital sobre o trabalho*” (Marques, 1997: 35).

Com isso, por um lado, Marques (1997: 40-48) demarca o papel impulsionador da luta dos trabalhadores, naquele período, para o desenvolvimento do Estado de bem estar social. O *Welfare State* aparece, por esse lado, como uma tentativa da burguesia em conter, dentro da ordem capitalista, o avanço do movimento operário. Aqui, ela lembra, por exemplo, as implicações que o avanço do bloco socialista no Leste Europeu no período pós-segunda guerra mundial teve para o estabelecimento do *Welfare State*.

Mas, simultaneamente a isso, é preciso entender as políticas sociais desenvolvidas no sistema do *Welfare State* como funcionais àquele padrão de acumulação. Assim, embora eles não tenham sido pensados inicialmente para isso, o sistema de proteção social em muito contribuiu para o desenvolvimento do padrão taylorista/fordista de produção em massa (Marques, 1997: 34). Aqui,

ganha destaque o fato que a ampliação das políticas sociais acabou por criar um aumento na renda e no consumo dos trabalhadores e por “domesticar” os trabalhadores às rígidas regras dessa forma de organização industrial (Marques, 1997: 34). Conforme lembra Antunes (1999: 36-40), as políticas sociais do *Welfare State* foram importantes por acomodar as reivindicações dos trabalhadores dentro da ordem capitalista e, assim, viabilizar os interesses mais gerais do capital. Com isso, se até aqui temos discutido a conformação das políticas sociais num plano mais abstrato de análise, a partir de agora, no intuito de apontar os contornos que determinam a atual fase do capitalismo, as próximas seções apresentam algumas questões pertinentes à emergência do neoliberalismo. Para isso, inicialmente, discute-se o processo que precedeu e condicionou a ofensiva neoliberal, a crise mundial *do capital* nos anos 1970/80.

### **1.1.2 Do Auge ao Declínio. A Crise Orgânica do Capital nos Anos 1970**

Como bem apresenta Mota, a trajetória do capitalismo “[...] *supõe um processo dinâmico de mudanças nas suas formas de existência, em que a organização da produção, dos mercados, dos salários, da intervenção estatal e das demais instituições é mutável, dentro do contexto mais ampliado da reprodução de suas estruturas fundamentais*” (1995: 56). Nesses termos, antes de apontar alguns elementos que caracterizam a crise do capital nos anos 70, é preciso relevar rapidamente alguns aspectos que nortearam, de um modo geral, a *forma de existência* do capitalismo no período pré-crise.

Entre o final da segunda guerra mundial e o início dos anos 1970, o capitalismo apresentou aquilo que ficou conhecido como sua *era de ouro* (Hobsbawm, 1995). Tratou-se de um período caracterizado por altas taxas estáveis de crescimento econômico, elevado nível de investimento, grande diversificação industrial, baixo desemprego e estabilidade econômica. Mantida as grandes disparidades estruturais existentes, foi um período de auge do capitalismo, tanto para os países centrais, no marco dos sistemas de bem estar social, como para os países periféricos, balizados pelas estratégias populistas-desenvolvimentistas<sup>11</sup>.

Isso foi possível graças a um conjunto de condições que podem ser sintetizadas no arranjo societal baseado no *taylorismo/fordismo* e no *Estado de bem estar social*. De forma sintética, o *taylorismo/fordismo* dizia respeito à organização do sistema produtivo, do processo de trabalho e do

---

<sup>11</sup> Na análise que segue, discutiremos algumas questões referentes apenas aos países centrais. Com isso, estas observações não devem ser estendidas, sem as devidas mediações, para os países periféricos.

*modo de vida* do capitalismo neste período<sup>12</sup>. Combinava a *produção em série* fordista, com o *cronômetro* taylorista, nos marcos da separação entre *elaboração* e *execução* das tarefas. Este padrão produtivo consolidou o desenvolvimento do *operário-massa*, marcado pelo trabalho *parcelar* e *fragmentado* (Antunes, 1999: 37).

Junto com o taylorismo/fordismo, o Estado de bem estar social aparece como um arranjo societal estabelecido a partir de um certo compromisso entre capital/trabalho, marcado por uma forte regulação/intervenção *keynesiana* do Estado na economia<sup>13</sup>. Caracterizava-se, no final do seu longo processo de construção, como um “*conjunto de políticas sociais desenvolvido pelo Estado no intuito de prover a cobertura dos riscos advindos da invalidez, da velhice, da doença, do acidente de trabalho e do desemprego*” (Marques, 1997: 22)<sup>14</sup>. Neste sentido, o Estado de bem estar social tinha como característica definidora a ampliação da rede de proteção social para os trabalhadores.

Nestes termos, esta forma de intervenção do Estado expressava a *conciliação de antagonismos* entre capital e trabalho através daquilo que ficou conhecido como *estado de compromisso* em que “*os trabalhadores consentem com a instituição da propriedade privada dos instrumentos de produção, e os proprietários desses instrumentos de produção consentem com as instituições políticas que permitem a outros grupos apresentar eficazmente suas reivindicações.*” (Przeworski, 1991: 257 apud Mota, 1995: 94). Conforme lembram Dias (1996: 15) e Antunes (1999: 38), apesar deste pacto resultar em melhoria das condições de vida para os trabalhadores, ele também representou um adiamento indeterminado da luta revolucionária pelo socialismo.

Com isso, através da *produção e consumo em massa* conseguidos pelo padrão produtivo baseado no taylorismo/fordismo, juntamente com a relativa coesão social estimulada pelas políticas sociais do Estado de bem estar, foi possível constituir-se um processo virtuoso de crescimento econômico em que os aumentos de produtividade, geravam aumento de lucros e salários (não na mesma proporção), e daí em novos investimento produtivos.

---

<sup>12</sup> Conforme apresenta Dias, “*o Taylor-fordismo mais que um conjunto de técnicas de gestão e de produção, é um modo de vida: o American way of life. [...] mais do que propaganda foi a ideologia constituidora dessa nova sociabilidade.*” (1996:13).

<sup>13</sup> Aqui, mais do que uma regulação e intervenção estatal em vários setores da economia, o que caracteriza o Estado de bem estar social é uma ampla e expansiva intervenção governamental no atendimento de necessidades sociais dos trabalhadores (que, na verdade, também atende a interesses indiretos para os capitalistas). Daí que esse processo pode ser chamado de um *keynesianismo social*. Isso não exclui, é claro, que o Estado também intervia fortemente no atendimento à interesses mais diretos dos capitalistas, como crédito e construção de infra-estrutura. Sobre o Estado de bem estar social, consultar, entre outros, Vianna (1998, cap. 1 e 2) e Silva (2004, cap. 2).

<sup>14</sup> Conforme lembra a autora, esta é a definição restrita, referente apenas à cobertura de riscos sociais. De fato, as políticas do *Welfare State* ainda contemplavam, de uma maneira geral, políticas para a saúde, educação e habitação (Marques, 1997: 22).

Desse processo, resta dizer que esse arranjo societal é um fenômeno complexo que não foi construído, nem de maneira pré-determinada, e nem acidentalmente. Considera-se um equívoco tomar esse processo como um projeto burguês de dominação estabelecido previamente. Na verdade, conforme bem lembra Braga (1996), a ampliação das políticas sociais aparece mais como uma *resposta da fração burguesa dominante* no período, a fração monopolista industrial, às mais variadas *formas de rebeldia do trabalho* no século XX.

Assim, as *conquistas sociais* desse período são “*advindas de uma contextualidade histórica marcada pela ofensiva das lutas populares em nível internacional (lutas antiimperialistas, revolucionárias e nacional-populistas).*” (Braga, 1996: 213). Como ainda lembra o autor, as lutas populares antiimperialistas e nacional-populistas que marcam o período pós-guerra, ainda são *sobredeterminadas* pelos blocos históricos em disputa, o capitalista e o soviético (1996: 158)<sup>15</sup>. Nestes termos, não é possível entender a conformação do consenso keynesiano (ou, o *keynesianismo social*), sem contextualizá-lo com o ascenso das lutas populares nos marcos da bipolaridade da guerra fria.

Conjuntamente com este aspecto da questão, é necessário destacar o papel virtuoso que o padrão de regulação financeira de Bretton Woods exercia para as altas e estáveis taxas de crescimento econômico. Esse padrão monetário colaborava decisivamente para a relativa estabilidade das taxas de juros, cambio e inflação e assim proporcionavam as condições monetárias para o incentivo ao crescente investimento econômico.<sup>16</sup> Com isso, o crescimento econômico proporcionava as condições materiais necessárias a um padrão de desenvolvimento com salários diretos e indiretos (já que o problema fiscal do Estado era facilmente contornado, dado que as receitas também eram crescentes) mais elevados. Desse modo, em termos decisivos, se considerarmos a ampliação dos gastos sociais como um processo de concessões da burguesia para manter a coesão social, então, podemos dizer que a burguesia cedia porque era pressionada a ceder, tinha condições materiais de ceder, e ceder ainda era funcional para o seu padrão de acumulação baseado na ampliação do mercado de consumo de massas.

Contudo, o auge não dura para sempre e o círculo virtuoso se rompe. Assim, já no final da década de 1960 começam a aparecer os primeiros *sinais de esgotamento da onda longa de crescimento*. Esse processo avoluma-se, em particular nos anos de 1974/75, e caracterizam a década de

---

<sup>15</sup> Nesta questão, Dias argumenta que “*o socialismo, tal qual apareceu no seu imaginário e nas suas práticas, foi suficiente para obrigar o capitalismo a ter que aceitar restrições à sua ordem. [...] A agitação e a mobilização das massas trabalhadoras levou à constituição seja do New Deal (USA), seja, no pós-guerra, do Welfare State. Tudo isso concomitante ao desenvolvimento do Taylor-fordismo.*” (1996: 14)

<sup>16</sup> Para uma discussão acerca das características do padrão monetário de Bretton Woods, consultar Coutinho e Belluzzo (1984).



70 como mais uma década de *crise* do capitalismo<sup>17</sup>. A manifestação dessa crise dos anos 1970, que se estende até a década de 80, pode ser visualizada através de alguns indicadores. Em comparação com a chamada *era de ouro* do capitalismo, esse período apresentou, conforme mostra Marques (1997: 54-59), queda acentuada nas taxas de lucros (Tabela 1.1), forte retração nos níveis de produtividade (Tabela 1.2), diminuição dos níveis de crescimento do PIB (Tabela 1.2), decréscimo médio no salário real (Tabela 1.2) e aumento do desemprego. Segundo Carcanholo (2004b: 5), essa crise ainda apresentou a particularidade de combinar baixo crescimento com elevação da inflação, e recuperação cíclica com desemprego estrutural<sup>18</sup>. A seguir, reproduzimos essas duas tabelas com alguns desses dados.

Tabela 1.1  
Evolução da taxa de lucro líquido (média anual em %) (1)

ANO	EUA	Japão	Alemanha	França	R.U.	Canadá
1965/1969	21,7	33,5	14,8	14	6,8	11,9
1970	15,8	37,9	13,9	15,7	5	8,2
1971	16,3	32,4	14,7	16,4	8,6	8,6
1972	16,6	30,3	14	16,5	6,5	11,2
1973	18,8	35	14,1	22,6	6,6	15,3
1974	19,1	37,8	12	14,6	5,5	17,6
1975	17,9	21	11,3	12	14,1	14,8
1976	16,3	20,6	11,8	11,5	7,2	11
1977	17,5	20,4	12,2	12	10,4	10,7
1978	17,2	18,6	11,5	13,3	3,2	11,5
1979	17,9	16,9	11,5	-	5,8	12,2
1980	14,8	19,8	9,9	-	9	10,8
1981	9,9	17,2	7,1	-	0,4	9,8
1982	4,2	14,3	8,1	-	-0,6	6,8

Fonte: OCDE. Citado por Marques (1997: 57)

(1) Definida como a diferença entre a taxa de lucratividade do investimento e a taxa de juros real de longo prazo.

Pela tabela 1, podemos visualizar uma acentuada tendência de redução na taxa de lucro líquido dos principais países centrais. Em comparação com o período de 1965/1969, já no final da fase de crescimento anterior, os anos seguintes, salvo recuperações cíclicas, mostram uma evidente convergência para níveis menores de lucratividade.

<sup>17</sup> Conforme apresenta Braga, a crise “*apresenta-se com mais força já a partir de meados da década de 60 com o influxo das taxas de lucros nos países imperialistas e as massivas manifestações de descontentamento [...] por parte dos excluídos, e que teve no Maio de 68 seu exemplo mais claro*”. (1996: 156).

<sup>18</sup> A manifestação dessa crise pode ser consultada, além destes trabalhos citados, em Mota (1995), Braga (1996), Carcanholo (1997) e Antunes (1999).

Tabela 1.2

Taxas anuais médias de crescimento do PIB real *per capita*, produtividade (1) e salário real (2)

Países	1960/1980			1968/1973			1973/1979			1979/1989		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Alemanha	3,1	4,2	4,3	4	4,1	5,2	2,5	2,9	2,5	1,7	-	1,3
USA	3,1	2,6	1,5	2	1	1,3	1,4	0	0	1,8	1,1	-0,9
França	4,2	4,9	4	4,5	4,3	5,3	2,3	2,4	3,7	1,6	2	0,9
Inglaterra	2,4	2,7	-	3	3,2	3,7	1,5	1,3	0,9	2,1	1,7	2,6
Itália	5,0	6,3	3	3,9	4,9	9	3,2	2,8	5,2	2,3	2,1	0,7
Japão	9,1	8,5	5,2	7,1	7,6	9,7	2,5	2,9	1,6	3,5	3	1,6
Suécia	3,6	3,9	-	3,1	2,9	-	1,5	0,5	1,2	1,8	1,4	0,5
CEE	3,8	4,6	-	4,2	4,3	-	2,1	2,4	3,0	1,9	1,6	1,3
OCDE	3,9	4,1	-	3,5	3,4	-	1,9	1,6	1,6	2,1	1,6	0,6

Fonte: OCDE (1991). Citado por Marques (1997: 58)

(1) PIB real por pessoas ocupada.

(2) Salário real por hora na indústria de transformação.

Nesta mesma direção, pela tabela 2, observamos que neste período é inequívoca a tendência de queda das taxas de crescimento do PIB (*per capita*), da produtividade e do salário real. Assim, pode-se notar que, em geral, esses indicadores pioram da passagem dos anos 1968/1973 para o período 1973/1979, e, com as exceções destacadas de EUA e Japão, continuam a deteriorar-se no período de 1979/1989.

Para entender melhor a resposta que a burguesia dá à crise, é preciso registrar, para além destas manifestações, como essa crise do capital pode ser caracterizada. Neste trabalho, parte-se da perspectiva de que esse processo pode ser caracterizado como uma *crise orgânica do capital*<sup>19</sup>.

Essa caracterização advém de uma tentativa de atualização da categoria teorizada por Gramsci<sup>20</sup>, e permite entender a crise na unidade entre seu aspecto econômico e político. Nesta perspectiva, Braga apresenta que a crise capitalista contemporânea se expressaria numa dupla existência: “[...] *crise generalizada das exigências de acumulação do capital em nível internacional, articulada à crise dos fundamentos dos consentimentos das classes subalternas ao projeto colonialista ou neocolonialista, no âmbito de cada formação social específica, incluindo aí a crise generalizada da estratégia do Welfare burguês para o caso dos países imperialistas.*” (1996: 156). A crise dos anos 70 seria sintetizada, nesta concepção, pela unidade existente entre a retração das condições de

<sup>19</sup> Essa caracterização pode ser encontrada diretamente em Tude de Souza (1994), Mota (1995) e Braga (1996).

<sup>20</sup> Para uma discussão da categoria crise orgânica do capital em Gramsci, consultar Mota (1995) e Braga (1996). Nas próprias obras publicadas do revolucionário italiano, consultar, entre outras, Gramsci (1988).

acumulação crescente de capital e no aumento da insubordinação dos trabalhadores à disciplina taylorista/fordista.

Pelas suas características, a crise econômica desse período deve ser caracterizada como uma *crise cíclica de superprodução* (ou *superacumulação*)<sup>21</sup>. Em termos teóricos, conforme apresenta Carcanholo (2004b: 2), a crise cíclica de superprodução pode ser definida como inerente à própria lógica da acumulação de capital e causada a partir da contradição entre o caráter social da produção e sua apropriação privada:

As crises cíclicas do capitalismo são o resultado do desenvolvimento das suas próprias contradições. São o momento de irrupção da contradição entre a produção de mercadorias e a realização dos valores produzidos e, ao mesmo tempo, de recomposição da unidade contraditória entre os dois pólos, produção e realização (apropriação – circulação). [...] Sendo assim, as mesmas leis de funcionamento do modo de produção capitalista levam a uma produção ilimitada de mercadorias, no impulso de acumulação ampliada, a um consumo (demanda) abundante, na medida em que sua expansão leva consigo à dos mercados, e à constituição de barreiras à realização do valor produzido. Essas barreiras impedem que a maior demanda consiga realizar o crescente valor produzido. O que constrói essas barreiras e, portanto, se constitui na causa das crises é a contradição entre o caráter social da produção e a característica privada da apropriação capitalista. Desta forma, as crises capitalistas se definem como uma superacumulação, isto é, uma superprodução de capital incapaz de continuar obtendo seus níveis de lucratividade anteriores. (Carcanholo, 2004b: 2)

Em particular, a crise cíclica da década de 70, segundo o que apresenta Antunes (1999: 29-33), a partir de sua interpretação de Brenner (1999), pode ser entendida como um descompasso entre produção/realização (excesso de capacidade produtiva) advinda do acirramento da competição internacional. Segundo Brenner,

A partir da segunda metade dos anos 1960, produtores de custos menores (Alemanha e especialmente Japão) expandiram rapidamente sua produção [...] reduzindo as fatias do mercado e taxas de lucro de seus rivais. O resultado foi o excesso de capacidade e de produção fabril, expressa na menor lucratividade agregada no setor manufatureiro das economias do G-7 como um todo. [...] foi a grande queda na lucratividade dos Estados Unidos, Alemanha, Japão e do mundo capitalista adiantado como um todo – e sua incapacidade de recuperação – a responsável pela redução secular das taxas de acumulação de capital, que são a raiz da estagnação econômica de longa duração durante o último quartel do século [...] (Brenner, 1999: 13)

Conforme lembra Mota (1995: 49-64), esse processo expressa a exacerbação das contradições inerentes ao capitalismo e o círculo vicioso em que as soluções para as manifestações de crise acabam por agravá-la. Assim, o aumento da competição internacional pressiona por avanços produtivos e

---

<sup>21</sup> A rigor, lembramos que esta categoria marxista *crise cíclica de superprodução* (ou *superacumulação*) é diferente da categoria *onda larga depressiva*. Sobre estas categorias na obra de Mandel, e, em menor grau, em Kondratieff, consultar Behing (2002).

tecnológicos, que são conseguidos a partir da concentração e centralização de capital, e acabam ocasionando um aprofundamento da expansão da produção, sem o acompanhamento das condições de realização. A tentativa de solucionar a crise particular de cada firma, em cada país, leva a um aprofundamento da crise geral. É nesse quadro que se encontra também o rompimento, na década de 70, do padrão monetário de Bretton Woods. Esse rompimento representa uma das respostas do governo estadunidense à perda de competitividade de seus produtos e à deterioração das suas contas externas<sup>22</sup>. Esse processo expressa, segundo Mota (1995: 49-64), a partir de sua análise de Mandel (1990), o esgotamento das condições que propiciaram a *onda longa expansiva* (1940-1960) e inaugura, no início na década de 70, uma *nova onda longa recessiva*.<sup>23</sup>

De forma complementar, para tornar inteligível as especificidades dos determinantes dessa crise, é necessário destacar ainda a própria *crise do regime fordista de acumulação*. Segundo Marques (1997), junto com o fim da onda larga de crescimento, é importante entender também que

[...] a crise se originou no enfraquecimento do fordismo como técnica de organização e controle dos trabalhadores. Essa perda de capacidade foi [...] provocada tanto pela ação dos trabalhadores, como pelo limites técnicos e econômicos do fordismo. É preciso observar que a tecnologia, baseada em processos eletro-mecânicos, que definia máquinas especializadas, é parte inerente de sua peculiar forma de organização da produção. Em outras palavras, o esgotamento relativo do fordismo é, simultaneamente, o esgotamento da tecnologia a ele associada. (1997: 58-59).

Essa perda relativa da capacidade de controle do fordismo sobre os trabalhadores, muito nos importa para entender a outra unidade da crise orgânica do capital, a crise política, ou em outros termos, o aumento da *insubordinação* dos trabalhadores. Vários autores, entre eles Mota (1995), Braga (1996), Marques (1997) e Antunes (1999)<sup>24</sup>, chamam atenção de que o período que antecede a crise (e, também durante ela) foi marcado por várias formas de indisciplina do trabalho às condições vigentes.

Essa insubordinação pode ser visualizada de várias formas, desde as resistências dos *operários-massa* à rigidez fordista no centro do sistema<sup>25</sup>, passando pelas várias lutas antiimperialistas

---

<sup>22</sup> Foge do escopo deste trabalho a discussão das polêmicas em torno da interpretação da crise dos anos 70 como sendo uma crise de superprodução. Para uma discussão desse processo, consultar Mandel (1990) e Brenner (1999).

<sup>23</sup> Conforme aponta Behring (2002), é o início dessa onda longa recessiva que vai condicionar a conformação das políticas sociais a partir desse período.

<sup>24</sup> É preciso esclarecer que Marques (1997) e Antunes (1999), apesar de apontarem a existência dessa dupla manifestação da crise, não utilizam expressamente a categoria crise orgânica em suas interpretações.

<sup>25</sup> Antunes, a partir de sua leitura da obra de Alan Bihr, “*Da grande noite à alternativa*”, lembra que “*O boicote e a resistência do trabalho despótico, taylorizado e fordizado assumiam modos diferenciados. Desde as formas individualizadas de absenteísmo, da fuga do trabalho, do turnover, da busca da condição de trabalho não- operário , até as formas coletivas de ação visando a conquista de poder sobre o processo de trabalho por meio de greves parciais, operações de zelo [...] formação de controles autogestionárias, chegando inclusive à recusa do controle do capital e à defesa do controle social da produção e do poder operário.* (Antunes, 1999: 42).

que marcam vários países periféricos neste período de guerra fria<sup>26</sup> até a rebeldia estudantil do “Maio Francês de 68”<sup>27</sup>.

Por fim, conforme bem aponta Netto (2001), partir dessa forma de interpretação da crise nos anos 70, como uma crise orgânica das formas de reprodução material e de dominação *do capital*, nos permite entender esse processo não apenas como ele aparece, como uma crise nas formas político-institucionais (crise do Estado de bem estar social, no centro do sistema, crise das estratégias desenvolvimentistas, na periferia capitalista e crise do socialismo real, no mundo dito pós-capitalista), mas sim na essência de seus determinantes, *a incapacidade da burguesia de continuar ampliando seus lucros nas condições vigentes*. Assim, na próxima seção, partimos para entender como a burguesia responde a mais essa crise estrutural de reprodução material e política do sistema.

### 1.1.3 A Reação Burguesa

Para reverter essa situação de crise, e restabelecer as condições de acumulação e de consentimento ativo das classes subordinadas, a fração burguesa hegemônica tem que reagir aos condicionantes da crise e ainda tornar essa *reação particular, como sendo universal, a única possível para todas as classes e frações de classe*:

A principal tarefa das classes dominantes passa a ser erigir contratendências para retardar as conseqüências da tendência à diminuição da taxa de lucro. Nesse processo, deve-se intensificar os métodos do trabalho, modificar as formas de vida operária, multiplicar o desenvolvimento das forças produtivas e principalmente, engendrar as bases políticas e sociais de uma iniciativa que permite às classes dominantes apresentarem seus interesses particulares como universais, isto é, válido para todas as classes. (Braga, 1996: 175)

Nestes termos, essa reação à crise se apresenta como um processo de “[...] *recomposição das bases sociais e materiais da hegemonia burguesa em nível dos processos produtivos e das estruturas políticas nacionais [...]*” (Braga, 1996: 155-156)<sup>28</sup>. Diante disso, importa denotar que é da forma de

---

<sup>26</sup> Para um levantamento histórico dessas várias lutas nacional-populistas e antiimperialistas, consultar Braga (1996: 160-174).

<sup>27</sup> Antunes traça um excelente quadro dessas lutas e demarca que uma das fraquezas dessas indisciplinas do trabalho foi a não articulação entre as resistências dos operários e os “novos movimentos sociais” em torno de um outro projeto de sociedade. Sobre isso, ele diz: “*Estas ações, entretanto, encontraram limites que não puderam transcender. Primeiro, era difícil desmontar uma estruturação organizacional social-democrática consolidada durante décadas e que tinha deixado marcas no interior do próprio proletariado. A luta dos trabalhadores se teve o mérito de ocorrer no espaço fabril, denunciando a organização taylorista e fordista do trabalho bem como dimensões da divisão social hierarquizada que subordina o capital ao trabalho, não conseguiu se converter num projeto societal hegemônico ao capital*” (Antunes, 1999: 44).

<sup>28</sup> Ou seja, trata-se de um processo de “[...] *recomposição subjetiva e objetiva – portanto, estrutural- das bases do imperialismo ocidental em crise*” (Braga, 1996: 178).

ser dessa reação e do posicionamento das demais frações de classe, em particular, os trabalhadores, que será definido o *sentido* das transformações do capitalismo contemporâneo.

Uma questão precedente é entender como essa reação particular pode torna-se universal. Para isso, é central partimos da idéia de que a constituição da hegemonia burguesa, na crise ou em períodos de crescimento econômico e estabilidade política, não se restringe à dominação no terreno econômico, mas remete à necessidade que tem a classe dominante de formar e socializar uma *cultura política* capaz de tornar universal a sua visão de mundo (Mota, 1995: 65-89).

Em tempos de crise, conforme apreende Mota (1995: 65-89), para a fração burguesa dominante empreender mudanças econômicas que superem a crise sem perder sua hegemonia, é necessário a formação de um *novo consenso* sobre os determinantes da crise e as alternativas para sua superação.

Para isso, é central a “*necessidade de formar uma cultura política da crise, como condição para empreender mudanças consentidas que adquiram o estatuto de iniciativas positivas no enfrentamento da crise econômica.*” (Mota, 1995: 71-72, grifo da autora).

A formação dessa *cultura política da crise* implica mascarar o real conteúdo de seus determinantes. Assim, a crise tem que aparecer não como sendo um processo resultante das próprias contradições de um modo histórico e específico de sociedade, mas sim, como sendo um problema conjuntural “*que afeta indistintamente o conjunto da sociedade e que sua superação beneficia indiretamente a todos [...]*” (Mota, 1995: 72). Desse modo, a funcionalidade inicial dessa cultura política é a socialização da crise. Sobre a crise, o senso comum tem que reproduzir a idéia de que a crise afeta a todos e todos se beneficiam com sua superação. Aqui, todo o caráter de classe do sistema se perde na necessidade pragmática de superar os problemas concretos da crise, o baixo crescimento econômico, o desemprego, a diminuição dos salários, etc. Desta maneira, toda a historicidade do modo de produção capitalista se perde no discurso da necessidade de superação da crise.

Em termos históricos, a socialização da crise da década de 70 veio acompanhada da tentativa de estabelecer o consenso de que não há alternativas. Neste caso, as formas político-institucionais da crise, a crise do *Welfare State*, a crise das estratégias desenvolvimentistas, a crise do socialismo real, serviram como justificativa para a “*desqualificação teórica, política e histórica da existência de alternativas positivas à ordem capitalista e a negação de qualquer mecanismo de controle sobre o movimento de capital, seja enquanto regulação estatal, seja por meio de outros mecanismos*

*democráticos de controle social, em favor da regulação pelo mercado.*” (Mota, 1995: 97, grifo do autor).

Esse processo tem implicações graves sobre o ideário dos trabalhadores. A maior consequência é a retração, tanto das posturas anti-capitalistas, como até mesmo das posturas reformistas. Para os trabalhadores, aceitar essa reação do capital, significou aceitar as regras do jogo, e se sujeitar aos ditames do capital.

Neste sentido, as últimas décadas do capitalismo contemporâneo têm marcado a tentativa da burguesia de impor para as classes subordinadas um novo consenso em torno de sua visão de mundo. Esse consenso é que não há alternativas para além do capitalismo “liberal democrático”.

[...] diferentemente do pacto social-democrático, constituído no pós-guerra, sob a ideologia da gestão social do capitalismo, a conjuntura dos anos 80 exige uma possível redefinição dos objetos do consenso hegemônico do capital, na medida em que a burguesia substitui o pressuposto da conciliação de projetos antagônicos de classe [...], em prol da construção de uma visão universal e unificadora do mundo sobre o fim da história. (Mota, 1995: 94)

Estes aspectos evidenciam alguns contornos básicos de como é possível, através da categoria teórica *cultura política da crise*, tornar inteligível a maneira pela qual a burguesia, como classe dominante e interessada na manutenção da ordem, pôde conduzir a universalização da crise e estabelecer assim, as condições para a restauração das condições de acumulação e de legitimação da ordem capitalista. Dito isto, ainda nos falta entender qual foi a alternativa conduzida pela burguesia. A seguir, partimos para estabelecer algumas características da reação burguesa em torno do neoliberalismo. Antes disso, é preciso esclarecer que a resposta da burguesia à crise do capital dos anos 70 apresenta-se como uma unidade indissolúvel em torno do neoliberalismo, a reestruturação produtiva e a mundialização do capital<sup>29</sup>, com destaque para a expansão do capital fictício. Essas respostas do capital à sua própria crise, correspondem e devem ser entendidas como processos complementares.

A reestruturação produtiva corresponde a modificações estruturais no âmbito da produção e do mundo do trabalho. Diz respeito a mudanças oriundas do processo dialético de continuidade/descontinuidade do rígido padrão taylorista/fordista para o *padrão flexível* do *modelo toyotista* de produção (Antunes, 1999: 52)<sup>30</sup>. Dessas mudanças, ganham destaque o processo de horizontalização/descentralização da produção e as novas formas de subsunção real dos trabalhadores à produção capitalista. Deste último e central aspecto, é destacável a formação de uma cultura

---

<sup>29</sup> A seguir, discute-se esse processo a partir do sentido dado a expressão por Chesnais (1996).

<sup>30</sup> Sobre as características estruturantes da acumulação flexível do capital, consultar Harvey (1993).

*participacionista* em que o *disciplinamento* dos subordinados passa pela *responsabilização manipuladora* dos trabalhadores ao resultado da empresa<sup>31</sup>. Em termos mais gerais, as características principais desse padrão toyotista de produção são as seguintes:

- produção mais vinculada à demanda e por isso mais variada e heterogênea e com menos estoques;
- grande importância do trabalho em *equipe* e *multifuncional* (inclusive na operação de várias máquinas ao mesmo tempo);
- *just in time*, busca incessante pelo maior aproveitamento do tempo de produção;
- sistema de reposição de peças e estoques baseado no sistema *kanban* de placas e senhas;
- horizontalização/descentralização da produção através da terceirização, subcontratação;
- criação dos Círculos de Controle de Qualidade (CCQs) em que os trabalhadores devem refletir seu trabalho e desempenho. (Antunes, 1999: 54-55)

Para o que nos importa aqui, esse processo expressa modificações complexas no mundo da produção em que os capitalistas através da introdução de novas tecnologias (como as tecnologias da automação, da microeletrônica, da informação e da informatização) novos arranjos intra-firmas (parcerias, sucontratações, terceirizações) e do (re)disciplinamento do trabalhador (através de novas técnicas de gestão da força, como os círculos de qualidade, os “times de trabalho”, etc) tentam responder às novas necessidades da concorrência e da recuperação dos lucros. De forma mais ou menos ampla, o fato é que, pelo menos nos últimos 25 anos, esse padrão de acumulação tem se expandido pelas diversas economias.

Enquanto a reestruturação produtiva diz respeito às alterações no âmbito da produção e do trabalho, a mundialização do capital é entendida aqui como uma tendência atual de ampliação quantitativa e qualitativa na *internacionalização* produtiva, comercial e financeira do capital. Segundo Chesnais, a “[...] *mundialização do capital deve ser pensada como uma fase específica do processo de internacionalização do capital e de sua valorização, à escala dos conjuntos das regiões onde há recursos ou mercados, e só a elas.*” (1996: 32, grifo do autor). Nestes termos, a mundialização e sua principal manifestação, a expansão do capital fictício, correspondem à exacerbação de tendências imanentes à própria lógica de valorização do capital<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Sobre este e outros aspectos da reestruturação produtiva, consultar, Antunes (1999) e Braga (1996).

<sup>32</sup> Na verdade, conforme aponta a literatura marxista do imperialismo, com destaque para Lênin e Rosa Luxemburgo, a expansão dos capitais e do comércio para fronteiras além do centro da acumulação mundial é uma das saídas da burguesia para contrarestar a tendência de queda nas taxas de lucros. Já a expansão da acumulação financeira, ou melhor, a expansão



Assim, ao contrário do que pregam os ideólogos da globalização, esse processo é assimétrico, atinge de forma diferenciada países do centro e da periferia, e tem sujeitos facilmente identificáveis, corresponde ao movimento estratégico global dos grandes grupos oligopólicos mundiais. É, assim, um movimento de valorização do capital. Nas palavras de Chesnais,

A expressão “mundialização do capital” é a que corresponde mais exatamente à substância do termo inglês “globalização”, que traduz a capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as principais atividades de serviço de adotar, por conta própria, um enfoque e condutas “globais”. O mesmo vale, na esfera financeira, para as chamadas operações de arbitragem. (Chesnais, 1996: 17).

Partindo do alerta feito por vários autores de que esse processo de expansão da internacionalização deve ser analisado com cuidado, verificando o que é realidade e o que é utopia<sup>33</sup>, o fato é que existe uma *ideologia da globalização* que funciona como justificativa para a aplicação das políticas neoliberais (Boito, 1999; Petras, 1997 e Carcanholo 1998, 2004a, 2004b). Essa ideologia, facilmente identificável nos meios de comunicação comprometidos com a manutenção da ordem burguesa, nos documentos das agências multilaterais e na plataforma dos governos neoliberais, é anunciada como sendo a única forma das economias se inserirem na globalização e terem acesso à entrada dos capitais portadores das novas condições para o desenvolvimento. Como diz Carcanholo,

Apresentado este contexto, as nações deveriam implementar políticas que garantissem suas respectivas inserções, através do maior grau de abertura das economias e da desregulamentação dos diversos mercados. É dessa forma que as políticas neoliberais são justificadas pelos seus defensores. O desenvolvimento natural e inevitável dos mercados, dentro de um contexto mundial, teria criado uma realidade na qual a única forma de inserção das economias nacionais e regionais seria pela desregulamentação e liberalização dos seus mercados, e pela redução da participação estatal na economia. (2004a: 1)

Dessa maneira, a ideologia da globalização seria um dos fundamentos que justificariam, para seus ideólogos, a aplicação das políticas neoliberais. Dessa forma, pretende-se atender uma necessidade da própria forma de ser do capital, a liberdade para a valorização, sem regulamentos ou proibições<sup>34</sup>. Neste contexto, o neoliberalismo aparece como a nova *racionalidade* burguesa que legitima e fundamenta esse processo de libertação do capital das amarras estabelecidas na chamada era de ouro do capitalismo.

---

do capital fictício, já foi tratada por Marx (seção quinta do livro terceiro da obra *O Capital*) como sendo uma das tendências da valorização do capital. Na seção 2, quando tratarmos da questão dos fundos de pensão, retornaremos a esta questão.

<sup>33</sup> Para uma análise detalhada das características da chamada “globalização”, consultar, além do clássico trabalho de Chesnais (1996), Ruccio (2005) e Costa (2004).

<sup>34</sup> Na verdade, mesmo ainda nos marcos regulatórios de Bretton Woods, os capitais já buscavam, através das inovações financeiras, escapar dessa regulação. Assim, o neoliberalismo aparece como uma resposta política à uma pressão econômica do capital.

#### **1.1.4 A Alternativa do Capital. O Neoliberalismo como a Nova Racionalidade Burguesa em Reação à Crise dos anos 70/80**

Nesta seção, o objetivo é pensar o *neoliberalismo* como a nova *racionalidade burguesa* que emerge como *reação* da fração burguesa dominante à crise do capital dos anos 70/80. Entende-se assim que o neoliberalismo é a nova racionalidade, no sentido em que ela determina os contornos da *direção* que ganhara, a partir desse período, a *ideologia*, a *política*, a *economia*, a *ética* burguesas. Trata-se, desse modo, do ideário dominante da *atual fase do capitalismo* mundial<sup>35</sup>.

O fato é que ao se tornar hegemônico e ser implementado, mais que uma ideologia, o neoliberalismo deve ser entendido como a atual roupagem do capitalismo contemporâneo. Como dizem Duménil & Lévy, “*existe, sem dúvida, uma ideologia neoliberal. Mas, o neoliberalismo define também uma realidade: o novo rumo do capitalismo, no mínimo, após o começo dos anos 80.*” (2004: 12). Desse modo, entendemos que essa é a atual fase do capitalismo que define as diretrizes da política social, assim como todas as outras políticas do Estado capitalista. Para entender os contornos dessa definição, apresenta-se, a seguir, uma breve recuperação histórica sobre as origens e a aplicação das políticas neoliberais em termos mundiais. Após isso, apresentam-se alguns elementos que ajudam a caracterizar o neoliberalismo como uma política de classe burguesa.

##### **1.1.4.1 Neoliberalismo. Alguns Elementos Iniciais de sua Doutrina e Aplicação**

Como é extensamente apontado na literatura, o neoliberalismo, como doutrina ideológica distinta do liberalismo clássico, surgiu logo após o final da segunda guerra mundial como uma tenaz reação teórica à crescente intervenção estatal na economia<sup>36</sup>. O texto reconhecido como de origem é de 1944, “*O Caminho da Servidão*” de Friedrich Hayek. Entre os principais teóricos dessa concepção filosófica encontram-se ainda Ludwig Von Mises, Milton Friedman e Karl Popper<sup>37</sup>. Carcanholo apresenta as principais premissas liberais resgatas pelo pensamento neoliberal como sendo:

---

<sup>35</sup> Devemos lembrar mais uma vez, a partir do que apontam Mota (1995) e Behring (2002), que essa racionalidade burguesa é condicionada pela entrada do capitalismo nos anos 90 em uma nova *onda larga com tonalidade depressiva*. (Behring, 2002: 164)

<sup>36</sup> Para uma discussão acerca das distinções entre liberalismo e neoliberalismo, consultar Petras (1997), Fiori (1997) e Carcanholo (2002, 2004a).

<sup>37</sup> Das obras desses intelectuais da classe dominante, Netto destaca que “[...] *se podem tomar como marcos iniciais (ainda que diversas nas suas estruturas e finalidades) as obras de Hayek e de Popper, respectivamente O caminho da servidão, de 1944, e A sociedade aberta e seus inimigos, de 1945; a partir dos anos sessenta, esta vertente se adensa, quer com a*

Em primeiro lugar, [...] que os agentes individuais tomam decisões em função unicamente do seu próprio interesse, e que as ações decorrentes são fruto de decisões racionais. Em outras palavras, assume-se uma natureza humana psicologicamente dada como base da ação racional egoísta. A segunda premissa garante que todas as interações econômicas, políticas e/ou sociais entre os indivíduos só podem ser explicadas pelas atitudes individuais e, portanto, pelo interesse próprio que embasa essas atitudes. Concebe-se uma sociedade como soma das ações individuais racionais [...] A terceira premissa garante que as ações individuais egoístas levam ao bem-estar geral, já que elas fazem parte de uma *ordem natural harmônica*. Esta última, e é isso o que define a quarta premissa, é garantida pelo funcionamento do mercado, que conseguiria direcionar os interesses privados rumo ao ótimo social, garantindo a *ordem natural*. Por último, e até em decorrência das outras premissas, torna-se indesejável qualquer intervenção nesse mercado, já que ela estaria impedindo o livre e natural funcionamento da sociedade que leva, por premissa, à *ordem harmônica*. (2004a: 1, grifo do autor).

Assim, essas premissas, resgatadas do pensamento clássico, têm como corolário a condenação intransigente de qualquer intervenção estatal na economia<sup>38</sup>. Contudo, conforme lembram Anderson (1995) e Fiori (1997), as idéias neoliberais ficaram por um bom tempo isoladas na sociedade de Mont Pélerin<sup>39</sup>. O fato é que, no período de hegemonia do consenso keynesiano, as idéias neoliberais não tinham um terreno muito propício para sua proliferação. Forte intervenção estatal e crescimento econômico não condiziam com os diagnósticos daqueles primeiros neoliberais. Entretanto, a situação começa a mudar com a crise dos anos 70 e o conseqüente abalo das bases de sustentação dos Estados de bem estar social.

Para os neoliberais, a explicação para a crise do capital nos anos 70 estava na corrosão das taxas de acumulação capitalista, via diminuição dos lucros das empresas, advinda do excessivo poder dos sindicatos em reivindicar e conseguir maiores salários e gastos sociais do Estado<sup>40</sup> (Anderson, 1995: 10). Para sair da crise, a receita dos neoliberais é conhecida “[...] *manter um Estado forte [...] em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas.*” (Anderson, 1995: 11).

Neste sentido, a ideologia neoliberal é “[...] *uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que*

---

continuidade da produção de seus “pais fundadores” (em 1957, Popper retorna o debate com *A miséria do historicismo* e, em 1960, Hayek volta à carga com *Os fundamentos da liberdade*, numa reflexão que iria culminar, entre 1973 e 1979, com a trilogia *Lei, legislação e liberdade*), quer com a divulgação de trabalhos que avançam numa linha de elaboração similar (é de 1962 *Capitalismo e liberdade*, de M. e R. Friedman).” (2001: 76).

<sup>38</sup> Para uma discussão desses pressupostos, consultar Teixeira (1996) e Boito (1999, parte 1).

<sup>39</sup> Nome do local da primeira (1947) e de várias outras reuniões dos intelectuais neoliberais, a pequena estação de Mont Pélerin, Suíça.

<sup>40</sup> Sobre os sindicatos na teoria neoliberal, consultar Graciolli (2001). A contradição entre discurso e prática neoliberal, que será abordado a seguir, também pode ser encontrada no caso dos sindicatos. Apesar da teoria aparentemente condenar a atuação dos sindicatos, na prática, a conversão de vários sindicatos ao ideário neoliberal tem sido funcional para os objetivos dessa visão de mundo.

*repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia*” (Netto, 2001: 77). A proposição básica dos neoliberais é que o capital tem que se tornar livre de qualquer regulamentação, reconstituindo o mercado, a concorrência e o individualismo.

Contudo, é preciso distinguir doutrina e prática neoliberal. Mais uma vez, é importante lembrar o contexto em que essas políticas começam a ser aplicadas. Como bem lembram Duménil & Lévy (2004), durante os anos 70 já começaram a ser realizadas importantes medidas que afetaram o rumo global da economia capitalista daí em diante.

É difícil datar uma transformação tão complexa como o aparecimento do neoliberalismo. O fim de 1979, entretanto, representa uma data emblemática. Indicado à chefia do banco central dos EUA por Jimmy Carter – então em fim de mandato – Paul Volcker decidiu aumentar as taxas de juros até onde fosse necessário para acabar com a inflação. Outras transformações já estavam em curso desde, em particular, a crise do dólar no começo dos anos 70, como, por exemplo, o abandono das paridades fixas características do sistema de Bretton Woods, instaurado ao fim da II Guerra Mundial. A eliminação das barreiras ou simples restrições à livre circulação de capitais estavam em curso. A possante máquina financeira dos *euromercados* ou do *eurobanco* estava já bem estabelecida no plano internacional, livres do controle dos bancos centrais. A incapacidade de fazer frente à *crise estrutural* que atingiu as principais economias capitalistas nos anos 70, sobretudo a inflação cumulativa, criou as condições econômicas, sociais e políticas que permitiram o estabelecimento da nova ordem social [...] (Duménil & Lévy, 2004: 12; grifo dos autores).

Conjuntamente com esses primeiros, mas decisivos, ensaios de políticas de liberalização, a aplicação mais sistemática da agenda neoliberal tem variado muito de país a país. Historicamente, o Chile foi a primeira experiência de aplicação sistemática das políticas neoliberais (Anderson, 1995; Carcanholo, 2002). Segundo Cruz (2004: 51), as primeiras reformas neoliberais começam já a partir de 1973, após o golpe que derrubou Salvador Allende, com medidas como a liberação de preços, a desregulamentação dos mercados financeiros, a eliminação do sistema de cotas de importação e a redução tarifária<sup>41</sup>.

Em relação às economias centrais, o modelo inglês é reconhecido na historiografia como sendo o primeiro e o mais ambicioso (Anderson, 1995: 12). A eleição de Thatcher, em 1979, marca a guinada inglesa para as políticas neoliberais. Com Thatcher, a política neoliberal aparece fortemente através de uma política monetária contracionista, política tributária regressiva, abolição de vários controles de fluxos financeiros, forte repressão aos sindicatos, cortes de gastos sociais e privatização (Anderson, 1995: 12)<sup>42</sup>. Logo em seguida ao início da experiência inglesa, a eleição em 1980 de Ronald Reagan marca o começo do particular modelo estadunidense de neoliberalismo. De fato, do

---

<sup>41</sup> Além do Chile, Carcanholo (2002) e Cruz (2004: 52) apontam ainda a aplicação de medidas neoliberais já na Argentina (1976) e Uruguai (1974).

<sup>42</sup> Ainda sobre a experiência inglesa, consultar Antunes (1999: 61-101).

ideário neoliberal as políticas aplicadas neste período nos EUA dizem respeito apenas à redução de impostos para as classes mais ricas e à elevação da taxa de juros (Anderson, 1995: 12). Na verdade, neste período ocorre uma ampliação do chamado “keynesianismo militar” através do aumento dos gastos militares para fortalecer a posição dos EUA diante da URSS. Como se sabe, tal política tem como consequência a ampliação do déficit fiscal do governo estadunidense, que nada condiz com a ideologia neoliberal propagada.

A partir desses destaques, os anos 80 marcam a sucessiva adesão de vários governos à agenda neoliberal. Na Europa, berço do Estado de bem estar social, esse período foi marcado pelo triunfo sucessivo das idéias neoliberais. Mesmo com algumas resistências iniciais de governos da França e da Grécia, a década de 80 marca a guinada europeia para o neoliberalismo. No final desse período, países como Inglaterra, Alemanha, França, Itália, Espanha, tinham governos de alguma forma comprometidos com essa agenda (Anderson, 1995: 13-14).

Mas em vários destes países, conforme apresentam Boito (1999: 36), Silva (2004: 74-89) Laurell (2002), Vianna (1998), a resistência dos trabalhadores ao neoliberalismo têm sido grande e apesar dos esforços de vários governos comprometidos com essa agenda, desde governos claramente de direita, até social-democratas e trabalhistas, ainda resta muito da rede de proteção social criada pelo Estado de bem estar social<sup>43</sup>.

Os anos 80 marcam ainda a sucessiva adesão de vários outros governos de países periféricos ao neoliberalismo. Segundo Cruz, esse processo pode ser descrito em três grupos: os “reformadores precoces”, os “conformados” e os “retardatários” (2004: 51-66). Conforme já foi exposto, países como o Chile (1973), Argentina (1976) e ainda Turquia (1980), fazem parte das primeiras experiências neoliberais, não só na periferia, mas também em termos mundiais. É por isso, que estas experiências são consideradas “precoces”. No grupo intermediário, os “conformados”, países que tomam, com maior ou menor relutância, o caminho das reformas durante os anos 80, encontraríamos países asiáticos como Filipinas (1986), Tailândia (1986), Indonésia (1986), Malásia (1988), Paquistão (1988) e países caracterizados como grandes exportadores de petróleo, como Argélia (1984), Nigéria (1986), México (1986)<sup>44</sup>, Venezuela (1988). Entre os “retardatários”, países que efetivamente aplicaram as políticas neoliberais somente a partir dos anos 90, encontraríamos países díspares, como Brasil (1990),

---

<sup>43</sup> Na Europa, assim como nos EUA, apesar do discurso liberalizante, o protecionismo comercial também é ainda muito forte

<sup>44</sup> Cruz (2004: 53) destaca que neste período o México ainda tinha o petróleo como o principal produto de sua pauta exportadora. Daí, sua classificação neste grupo.

Egito (1991), Índia (1991), Colômbia (1991), Coreia (1993) e África do Sul (1996) (Cruz, 2004: 51-66).

Particular destaque tem também a intensa adesão de países do dito socialismo real ao neoliberalismo. Conforme destaca Anderson, os “reformadores” do Leste estão entre os neoliberais mais intransigentes do mundo (1995: 18). Após o fim da experiência soviética de extenso controle estatal sobre a economia, essa região vem passando por agudas reformas neoliberais.

Com isso, salvo as exceções que devem ser discutidas e caracterizadas, em particular, China, Cuba, Venezuela e Irã, pode-se falar que desde o final dos anos 70, o neoliberalismo vem crescentemente se tornando a agenda básica de governos do centro e da periferia do sistema<sup>45</sup>. Além disso, as políticas neoliberais vêm sendo aplicadas por governos ditos de direita, centro e até de esquerda (Anderson, 1995). Desse modo, apesar das exceções, das especificidades e das resistências, pode-se dizer que o neoliberalismo é a agenda básica que vem orientando a maioria dos governos nas últimas décadas de 80, 90 e 2000.

#### **1.1.4.2 Para Além das Aparências. O Neoliberalismo como uma Política de Classe Burguesa**

Nas últimas décadas, apesar dessa expansão mundial da aplicação das políticas neoliberais, persiste uma questão perturbadora. Esse processo vem ocorrendo sem que a promessa propagada pelos neoliberais tenha sido cumprida. Em termos mundiais, conforme destaca Anderson, o neoliberalismo não alcançou seu dito fim histórico: “*a reanimação do capitalismo avançado mundial, restaurando taxas altas de crescimento estáveis, como existiam antes da crise dos anos 70.*” (1995: 15)<sup>46</sup>. Cabe destacar que, para a periferia, o quadro é ainda mais grave<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Apesar de se tornar a agenda básica de políticas, conforme vamos discutir a seguir, existe muita diferença entre o que vem sendo aplicado no centro e na periferia do sistema. Para uma discussão desse processo, consultar Boito (1999: 30-41), Duménil & Lévy (2004); Braga (1996: 177-193) e Petras (1997).

<sup>46</sup> Conforme indicam vários estudiosos do tema, o capitalismo mundial ainda hoje encontra-se em crise. Nestes primeiros anos do século XXI, uma das características do capitalismo mundial ainda é a incapacidade da restauração das taxas de crescimento estáveis que vigoraram na era de ouro do capitalismo. Viveríamos então, um período de “[...] *longevidade da inflexão negativa nas taxas de crescimento, inaugurada desde meados dos anos 70 do século passado.*” (Balanço et alli.: 2004:07). Nakatani, expõe assim, a situação atual do capitalismo: “*O século XX terminou com agudas crises financeiras, desde a do México, em 1994, até a Rússia, Malásia, Tailândia, Indonésia e Brasil. Ele terminou com o fim do ciclo expansivo dos Estados Unidos e o século XXI se iniciou com a recessão na economia americana, a estagnação instalada no Japão há cerca de uma década, crise nos demais tigres e dragões asiáticos, crise aguda em vários países latino-americanos, sem contar o colapso da Argentina, e apenas a esperança de uma retomada da economia européia, com a implementação do euro. Mais ainda, o século XXI começou com o núcleo do capitalismo mundial, os Estados Unidos, atingidos em seus centros financeiro e militar, pelos atentados de 11 de setembro. Assim, o desempenho da economia mundial, nas últimas décadas, está expressando movimentos diferenciados nos quais coexistem crescimento e estagnação.*”

Neste sentido, apesar de resultados factuais negativos, a agenda neoliberal continua a ser propagada. A abertura comercial, a desregulamentação financeira, o afastamento do Estado da intervenção e regulação na economia - através da privatização, da contenção de gastos sociais, da reforma da previdência, da reforma tributária e da flexibilização do mercado de trabalho – continuam a ser diagnosticadas como as políticas estruturais ideais e únicas para as economias conseguirem o dito crescimento econômico sustentável.

Aqui, cabe a pergunta que ajuda a caracterizar o neoliberalismo: Será que o objetivo principal das políticas neoliberais é mesmo este? Ou, de outra forma, quais são os objetivos precípuos do neoliberalismo, da qual todos os outros são subordinados? A quem ele tem servido mais?<sup>48</sup> Precedente a estas perguntas, está a seguinte: essas políticas neoliberais que vem sendo aplicadas são coerentes com o discurso da ideologia neoliberal?

Acreditamos que não, isto é, a perspectiva adotada por este trabalho é que há contradições entre o discurso e prática das políticas neoliberais. Para o que nos importa, o fato é que a defesa do mercado é realizada apenas para os setores que interessam ao capital. Conforme diz Boito, “*a defesa do mercado circunscreve-se apenas e tão somente àquilo que convém aos grandes monopólios e ao imperialismo, na era do capitalismo monopolista e da especulação financeira*” (1999: 27).

Para nós, a questão é que apesar do discurso do livre mercado e do Estado mínimo, em termos efetivos, a nova racionalidade burguesa opera uma *redução/reformulação da intervenção estatal de acordo com os interesses das frações burguesas dominantes* (Boito, 1999; Petras, 1997: 25-26; Netto, 2001: 81):

*O que desejam e pretendem, em face da crise contemporânea do capital, é erradicar mecanismos reguladores que contenham qualquer componente democrático de controle do capital. O que desejam e pretendem não é “reduzir a intervenção do Estado”, mas encontrar as condições ótimas (hoje só possíveis com o estreitamento das instituições democráticas) para direcioná-la segundo seus particulares interesses de classe.* (Netto, 2001: 81; grifo do autor).

---

*O resultado desse processo, para a economia mundial, reflete-se nas taxas médias decrescentes de crescimento da economia mundial*”(Nakatani, 2002: 6). Para mais detalhes sobre a crise atual do capitalismo mundial, consultar Nakatani (2002) e Balanco *et alli*. (2004).

<sup>47</sup> Para a periferia latino-americana, consultar, por exemplo, Cano (1999). Mesmo árdios defensores das reformas liberalizantes, como Williamson e Kuczynski (2003), reconhecem que os anos 90 foram decepcionantes para a América Latina em termos de crescimento econômico e redução da pobreza. Contudo, eles não atribuem este resultado a adesão desta região às reformas neoliberais. Mais à frente, especialmente no capítulo 2, voltaremos brevemente a esta questão. Para a crise na periferia capitalista em geral, consultar a bibliografia que consta em Cruz (2004: 129-145).

<sup>48</sup> Neste trabalho, apenas apontaremos alguns elementos que nos permitam classificar o neoliberalismo como uma política de classe. Sobre isso, é preciso registrar que, a partir dessas perguntas, não se está afirmando que o crescimento econômico não seja um dos objetivos do neoliberalismo, mas sim, que ele é subordinado a outros objetivos. Para uma discussão sobre os objetivos do neoliberalismo, consultar Duménil & Lévy (2004).

Na verdade, o que está em jogo é o *Estado máximo para o Capital* e o *Estado mínimo* para os interesses dos trabalhadores (Netto, 2001: 81). Neste processo, há um mecanismo de classe que governa esse processo seletivo de redução do Estado em algumas áreas e reformulação para outras (Boito, 1999: 28-31).

Para áreas referentes à intervenção estatal no âmbito dos trabalhadores, como a regulamentação do mercado da força de trabalho (jornada de trabalho, condições de trabalho, salário, etc) e as políticas sociais, são propostas medidas de desregulamentação, diminuição de gastos e privatização. Entretanto, para os interesses do capital, como a valorização fictícia e as despesas militares (em particular, para os EUA), os gastos através da expansão da dívida pública<sup>49</sup> e das guerras são cada vez maiores. Para áreas de interesse da burguesia, como a livre circulação de capital e abertura de novos mercados, é proposta a abertura comercial e a desregulamentação financeira. Já para os trabalhadores, a circulação entre países é cada vez mais proibida.

Além dessas diferenças, é relevante que, apesar do discurso de diminuição da intervenção estatal, este ainda tem um papel central na regulação do capitalismo. Neste caso, registra-se que, realizando com maior ou menor autonomia, ainda cabe ao Estado a definição das políticas monetárias, fiscais e cambiais. Desse processo, ainda temos que considerar a diferença entre o que é feito pelos países imperialistas e o que é determinado para a periferia do sistema fazer. Neste caso, o neoliberalismo aparece como sendo uma política imperialista capitaneada por fortes Estados nacionais (Boito, 1999; Petras, 1997 e Duménil & Lévy, 2004).

Com isso, concordamos com Boito (1999: 30) quando ele diz que essa diminuição/reorientação da intervenção do Estado na economia objetiva restaurar as condições vigentes no capitalismo liberal antes das conquistas dos trabalhadores realizadas ao longo do século XX. Nas palavras de Boito, esse processo

[...] visa suprimir ou revisar as reformas que o movimento operário e a luta antiimperialista impuseram tanto ao capitalismo quanto ao imperialismo ao longo do século XX. Por isso, podemos dizer que, embora o neoliberalismo não enseje a restauração da concorrência, ele não deixa de apontar para um outro tipo de restauração: a do capitalismo “puro e duro” vigente no período anterior às revoluções e as reformas do século XX. (Boito, 1999: 30)

Esse processo, em que os interesses de classe é que definem a coerência entre a ideologia e prática neoliberal, nos ajudam a explicitar os objetivos mais gerais do neoliberalismo e os interesses

---

<sup>49</sup> Segundo Chesnais, um dos principais mecanismos de transferência de riqueza para a esfera financeira é o serviço da dívida pública (1996: 247). Em anexo, os Gráficos A.1.1 e A.1.2 mostram, respectivamente, como a relação entre a Dívida



primordiais que são por ele atendidos. Duménil & Lévy (2004) argumentam que o entendimento desse processo passa pelo reconhecimento de que a atual fase do capitalismo, constituída a partir de relações de força e poder entre classes e Estados, deve ser caracterizada como *imperialismo neoliberal*. O neoliberalismo seria a fase atual do imperialismo (Duménil & Lévy, 2004: 11-15). Neste entendimento, o neoliberalismo aparece não como sendo uma agenda de política natural da fase atual do capitalismo, mas sim como uma *política de classe* em que ganha destaque o papel de alguns Estados imperiais em representarem hegemonicamente os interesses de suas frações burguesas dominantes.

Cada Estado representa aí o interesse de suas classes dominantes. Um país pode ocupar uma posição hegemônica, como os EUA, que dirigem, no mundo contemporâneo unipolar, o grupo de países imperialistas. A relação de dominação se estabelece, então, num nível duplo: entre o país dominante e os outros membros do grupo e, entre estes países imperialistas e os outros dominados. Em verdade, trata-se de uma hierarquia de poderes, onde o mais forte explora o mais fraco. (Duménil & Lévy, 2004: 15).

Dessa perspectiva, não há coerência entre o discurso e a prática neoliberal, já que, na verdade, o neoliberalismo é uma política de classe que tem por objetivo fim, da qual todos os outros se subordinam, não o desenvolvimento econômico, entendido aqui como crescimento econômico articulado com melhoria das condições de vida da população, mas sim o *restabelecimento do poder e da renda das frações burguesas dominantes*. Nas palavras desses autores,

Os objetivos da ordem neoliberal são de uma outra natureza que o desenvolvimento da periferia ou mesmo que a acumulação no centro. Na verdade, sua razão de existir é a restauração da renda e do patrimônio das frações superiores das classes dominantes. (Duménil & Lévy, 2004: 17)

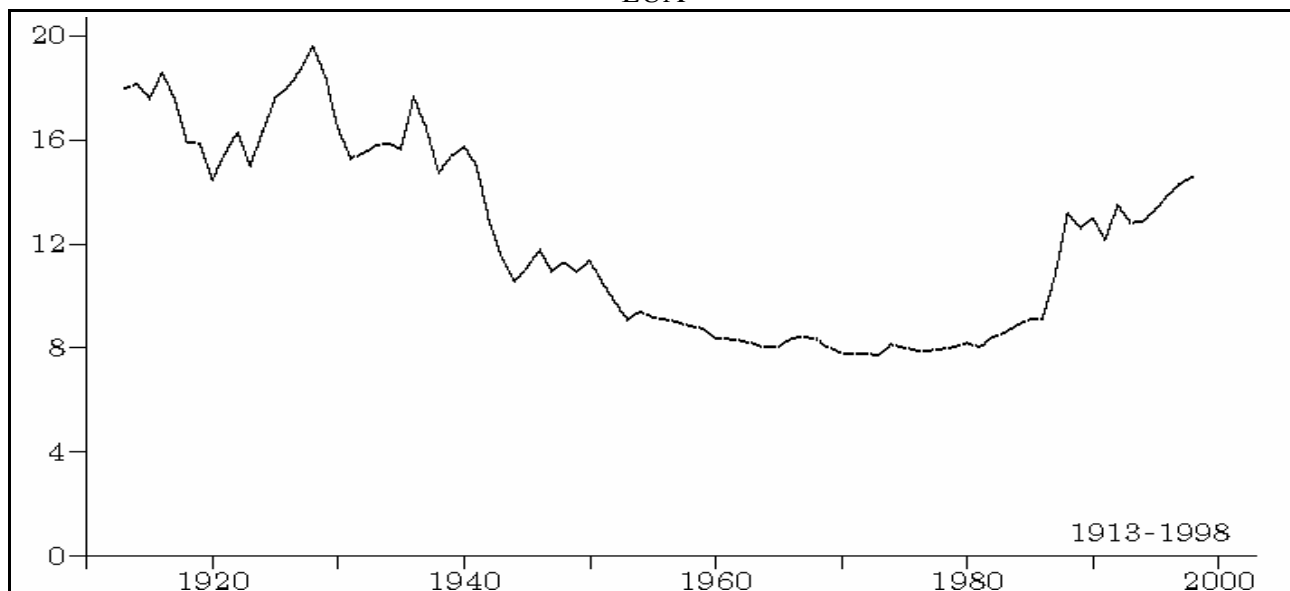
É de se destacar que à luz dos resultados apresentados pelo neoliberalismo, essa afirmação tem comprovação factual. Segundo Duménil & Lévy (2004: 16-21), nos EUA, nação imperial dominante, a renda disponível das famílias mais ricas (em particular, no topo da pirâmide, a fração 1% mais rica do total das famílias) vem crescendo fortemente após a aplicação das políticas neoliberais ao redor do mundo<sup>50</sup>. Em termos gráficos, esse processo pode ser visualizado a seguir:

---

e o PIB é elevada para muitos países, e como o pagamento dos juros representa, apesar das variações entre os países, uma parcela elevada de gastos.

<sup>50</sup> Para uma discussão sobre o fato de que a fase neoliberal do capitalismo é caracterizada por um processo de concentração de renda, riqueza e ainda do tempo livre, consultar Mattos (2005). Para este autor, esse processo de aumento da renda das frações mais ricas pode ser estendido para os demais países centrais. Conforme destacaremos no capítulo 2, esse aumento da renda das frações mais ricas também é verificado no Brasil. Sobre isso, consultar Carcanholo (2002).

Gráfico 1.1  
Parte da renda disponível das famílias classificadas como a fração 1% com renda mais elevada (%):  
EUA



Fonte: Duménil & Lévy (2004: 17)<sup>51</sup>

Como pode ser observado, o período neoliberal pós-80, deve ser considerado como de recuperação na renda das frações burguesas estadunidenses mais ricas. Pelo gráfico, podemos visualizar três períodos históricos: o período entre guerras, o período pós-guerra (outrora chamados “era de ouro do capitalismo”) e o período neoliberal<sup>52</sup>. O período entre guerras marca o nível mais elevado de renda das frações mais ricas, o período pós-guerra apresenta uma forte tendência de queda e o período neoliberal apresenta uma nítida recuperação. Neste sentido, é que podemos dizer que existe base concreta para o apoio da fração burguesa estadunidense mais rica ao neoliberalismo, elas vêm ganhando com isso.

Conforme destacam Duménil & Lévy (2004: 21), esse processo de recomposição da renda das frações mais ricas tem origem na ampliação da apropriação financeira da renda<sup>53</sup>. Essa apropriação se refere tanto a valor gerado na produção interna dos EUA, quanto na produção de valor externo. Neste sentido, esse processo tem como um de seus fundamentos a apropriação de excedente gerado fora

<sup>51</sup> Para mais dados acerca desse processo, consultar T. Piketty e E. Saez, “Income Inequality in the United States, 1913-1998”, In: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXVIII, nº. 1, p. 1-39. disponível em: <http://www.nber.org/papers/w8467>

<sup>52</sup> Período neoliberal no sentido da hegemonia mundial dessas políticas, e não de que os EUA adotem o neoliberalismo.

<sup>53</sup> É preciso registrar que a constatação desses autores é convergente com o entendimento de que a atual fase do capitalismo mundial é marcada pela exacerbação da tendência de expansão do capital fictício, a chamada valorização financeira do capital, sem o acompanhamento da geração de valor na produção capitalista. Isto é, a ampliação do descompasso entre

desse país, em particular pela periferia. Conforme estes autores destacam, os EUA vem crescentemente sendo financiados com capitais estrangeiros. Esse processo tem se ampliado tanto que “[...] em 2000, a renda financeira que os EUA retiraram de suas relações com o resto do mundo foi superior ao conjunto dos lucros de suas próprias sociedades em território americano.” (Duménil & Lévy, 2004: 24). Trata-se assim, de drenagem de renda das demais economias para os EUA.

Dessa drenagem de renda, destacamos o papel da periferia capitalista. Nas últimas décadas, são as políticas de ajuste econômico que têm funcionado como instrumento de “(..) *exploração financeira da região*” (Boito, 1999: 39). Essas políticas, orientadas pelos organismos multilaterais, como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial<sup>54</sup>, representam a fase contemporânea do imperialismo (Braga, 1996: 177-193; Petras, 1997: 22-31; Boito, 1999: 30-41 e Duménil & Lévy, 2004). Conforme apresenta Carcanholo (2004b: 6), a transferência de recursos da periferia para o centro aparece como sendo uma das respostas da classe dominante à crise do capital nos anos 70.

Com isso, conforme já destacamos, uma das várias contradições do neoliberalismo é a diferença das políticas neoliberais que são aplicadas no centro do sistema capitalista e na periferia (Boito, 1999: 30-31). Na periferia, o neoliberalismo tem sido ainda mais perverso para os trabalhadores. Além da precariedade dos sistemas de proteção social que foram criados ao longo do século XX, a resistência não tem sido tão forte quanto na Europa Ocidental, e o avanço das políticas neoliberais sobre o mercado de trabalho e proteção social tem sido grande (Boito, 1999; 35-41).

Contudo, apesar dessas contradições entre a teoria e a prática neoliberal (expressões do seu caráter de classe), a questão é que essas políticas continuam a ser aplicadas, a despeito dos resultados que vêm apresentando e dos restritos interesses que vêm atendendo<sup>55</sup>. Para os trabalhadores em geral, a aplicação das políticas neoliberais vem gerando resultados desastrosos. As políticas neoliberais têm colaborado, tanto no centro, como na periferia, para o aumento do desemprego estrutural, para a ampliação da precarização do trabalho e para a diminuição da renda dos trabalhadores<sup>56</sup>. Esse processo

---

produção e apropriação, via chamada especulação financeira. A questão ainda em aberto é saber até quando esse processo pode durar. Sobre o capital fictício e sua dialética, consultar Carcanholo (2004b).

<sup>54</sup> Uma relevante discussão, a partir de uma concepção nacionalista, sobre como esse processo é orquestrado a partir do chamado Consenso de Washington, pode ser encontrado em Batista (2001).

<sup>55</sup> Com isso, não estamos afirmando que o neoliberalismo não esteja sofrendo resistência. Na verdade, consideramos que a hegemonia neoliberal comporta a idéia de dominação de um conjunto de valores e ideais sobre outro, mas que isso não significa a ausência de oposição e conflito. Aqui, o importante é frisar que a supremacia dos valores pró-mercado não se deu sem resistências, mas que eles foram predominantes e serviram de alicerce para a aplicação das políticas neoliberais.

<sup>56</sup> Para uma discussão específica sobre o impacto da atual fase do capitalismo para os trabalhadores, consultar Antunes (1999).

ainda tem reflexo sobre a própria organização dos trabalhadores. Neste processo, vários sindicatos combativos entram em crise. A partir disso, a consciência de classe é abalada, e impera o crescente *individualismo*. Conforme aponta Harvey,

[...] o sucesso político do neoconservadorismo dificilmente pode ser atribuído às suas realizações econômicas globais (seus fortes resultados negativo em termos de desemprego, crescimento sofrível [...]), sua ascensão é atribuída a uma mudança geral nas normas e valores coletivos que tinham hegemonia, ao menos nas organizações operárias e em outros movimentos da década de 50 e 60, para um individualismo muito mais competitivo como valor central de uma cultura *empreendedorista* [...] (1993: 161)

Não obstante seu caráter antipopular, a fração burguesa dominante vem conseguindo obter o consenso ativo dos dominados em torno de seu projeto específico de sociedade, o capitalismo neoliberal<sup>57</sup> (Mota, 1995; Braga, 1996 e Boito, 1999). Como diz Braga,

O trunfo atual da resposta neoliberal à crise pode ser medido, por um lado, pela crise de direção intelectual do dito pensamento de “esquerda”, democrático ou progressista e pela defensiva da estratégia revolucionária na atualidade, e por outro, pela capacidade demonstrada pelo neoliberalismo de apresentar-se e convencer as massas de que sua maneira de enfocar os problemas é a única possível, justamente por ser técnica e, portanto, neutra. (1996: 224)

Para a constituição dessa hegemonia neoliberal<sup>58</sup>, um dos elementos centrais foi, conforme discutimos, a capacidade da fração dominante, a partir da formação de uma nova *cultura política*, tornar sua resposta particular para a *crise* aparecer como sendo universal. Neste aspecto foi fundamental a socialização do diagnóstico de que a crise dos anos 70 advinha da excessiva intervenção estatal e que a superação viria através da ampliação da liberalização dos mercados. Dessa maneira, toda a historicidade da crise do capitalismo como uma crise inerente de suas próprias contradições aparece como sendo uma crise de suas formas institucionais, crise do *Welfare State*, crise das estratégias desenvolvimentistas e principalmente, a crise do socialismo real<sup>59</sup>. Com isso,

O capitalismo aparece hoje como o grande vitorioso, hegemônico e coveiro do socialismo. A história do século XX registrou um conflito entre essas duas formas de racionalidades classistas. A nova situação criada com a desagregação desses regimes nega, temporariamente, à humanidade uma alternativa: a da racionalidade socialista. *A vitória do capitalismo é uma aparência necessária: ela se constitui em um poderoso elemento político*

---

<sup>57</sup> No terceiro capítulo, aprofunda-se mais essa discussão sobre a hegemonia neoliberal, em particular para o Brasil.

<sup>58</sup> Sobre isso, Braga apresenta que “*se o “senso comum” na década de 60 em países imperialistas e capitalismo subalternizados poderia ser considerado como contestador, hoje, o senso comum de nossa época é eminentemente neoliberal. [...] passamos à confiança cega nas leis e valores do mercado, isto é, na capacidade de se aliar certa “harmonia social” mediante a regulamentação das relações mercantis, no egoísmo do individualismo exacerbado, enfim no dogma que não existe solução para além da racionalidade burguesa.*” (1996, 214-215)

<sup>59</sup> Em particular, a funcionalidade da crise e do desmantelamento do “socialismo real” para a hegemonia neoliberal pode ser consultada em Netto (2001). Para uma discussão sobre a forma que assume a política externa americana, após o fim da guerra fria, o *estado de alerta permanente*, consultar a primeira parte do trabalho de Ayerbe (1998).

*ao permitir eludir o caráter de classe das opções econômico-políticas.* (Dias, 1996: 1, grifo do autor).

Assim, nos marcos do capitalismo, obscurecendo as contradições iminentes da valorização do capital, germina-se uma nova cultura, a *sobreposição do pragmatismo econômico sobre os projetos sociais* (Mota, 1995: 70). Amplia-se assim, a idéia que as categorias luta de classes, expropriação, imperialismo já não servem mais para interpretar a realidade, o capitalismo “liberal democrático” aparece como o *fim da história*. Substitui-se a dicotomia direita x esquerda pelo discurso do “moderno” x “atraso” (Braga, 1996: 178- 222). Junto com esse processo de *anulamento* de alternativas, a *ideologia da globalização*, conforme discutimos anteriormente, aparece como sendo um novo tempo, portador de grandes potencialidades para o desenvolvimento das sociedades liberais.

Vive-se um tempo perverso de *perenização* do modo de produção capitalista. Apesar desse processo se realizar mediado por amplas contradições, o fato é que vivemos um período paradoxal.

[...] quanto mais o capitalismo faz-se onnipresente, mais ele torna-se opaco, quase invisível e inacessível enquanto imediatez dada. Ele desaparece, diluído na plenitude máxima de sua própria presença, ele se auto-apaga através do obscurecimento das referências tradicionais, mediante as quais se apreende (ou busca-se apreender) a medida de sua diferença constitutiva. O capitalismo reina insidiosamente, sem sustentar a coroa, pois ele torna-se imperceptível, tal um código social indecifrável, cuja existência própria está para ser aprovada.” (Vakaloulis, 1994; 53 apud Braga, 1996: 225)

### **1.1.5 A Política Social Neoliberal**

Vimos até aqui que as políticas sociais devem ser entendidas de forma dialética como sendo, simultaneamente, resultado da luta de classes e funcional à própria manutenção das classes sociais e da acumulação capitalista. Concebemos também que as políticas sociais são dinamizadas pela unidade existente entre seus determinantes econômicos e políticos. Em termos econômicos, dissemos que esse processo tem como fundamento as condições materiais de reprodução de uma dada estrutura social e que, em termos políticos, a dinâmica das políticas sociais depende fundamentalmente do embate entre os interesses de curto e de longo prazo da fração burguesa hegemônica no poder e de sua correlação de forças, seja com as outras frações burguesas, seja com o movimento reivindicativo das classes subordinadas. Estabelecemos ainda que, em termos teóricos, menos abstratos, o ponto de partida para o entendimento da dinâmica das políticas sociais é a reflexão dessas questões nas diversas fases do

capitalismo e nas diferentes formações sociais. Foi daí que partimos para entender a atual fase neoliberal do capitalismo<sup>60</sup>.

Sobre isso, apresentamos que o neoliberalismo deve ser entendido como uma política de classe, no sentido em que ele representa a nova racionalidade burguesa que emerge como uma das respostas da fração burguesa dominante à crise do capital dos anos 70. Entretanto, discutimos que apesar de servir a interesses de classes, os ideais neoliberais, como racionalidade constituidora de uma nova sociabilidade, acabaram aparecendo, via cultura política da crise, como interesses universais, ideais para todas as classes. Resta perguntar, neste contexto, como ficam especificamente as políticas sociais.

Nesta questão, a primeira coisa a registrar é que o neoliberalismo não pode prescindir da política social. É necessário afirmar que existe uma *política social neoliberal*. Nesta nova racionalidade burguesa, essas políticas ainda continuam tendo um papel de *coesão* social, seja porque os trabalhadores ainda resistem e pressionam por sua existência, seja porque não há condições concretas para sua extinção integral, dada a importância dessa estrutura e sua funcionalidade para a própria dinâmica da economia capitalista. No entanto, a partir de alterações estruturais nas condições materiais de reprodução e na correlação de forças entre capital e trabalho, as configurações das políticas sociais mudaram.

Diante do que discutimos, fica claro que as condições materiais de reprodução mudaram. A atual fase do capitalismo é caracterizada por uma incapacidade da reanimação das taxas de lucro e de crescimento econômico que vigoraram no período de auge do capitalismo. Conforme aponta Behring (2002: 164-172), a partir de sua interpretação de Mandel, esse período de *onda larga depressiva* coloca limites materiais à expansão das políticas sociais. Em tempos de queda na taxa de lucro, a possibilidade dos capitalistas cederem em termos materiais, tanto em elevação dos salários diretos, quanto no financiamento dos gastos sociais, é extremamente reduzida<sup>61</sup>.

Nesse quadro mudou também a correlação de forças entre o capital e o trabalho. Vimos que a crise das formas institucionais do capitalismo no pós-guerra, como a crise do Estado de bem estar social, a crise das estratégias desenvolvimentistas e do socialismo real, foi capitaneada como uma crise

---

<sup>60</sup> Além da fase atual do capitalismo, para entender a dinâmica das políticas sociais dissemos que é ainda necessário analisar como esses determinantes se apresentam na especificidade de cada sociedade. No capítulo 2, avançaremos nessa direção para o caso da aplicação das políticas neoliberais para o Brasil.

<sup>61</sup> De fato, resta dizer que essa ofensiva do capital não é determinada por nenhum atributo de perversidade da classe dominante, mas que em períodos de crise do capitalismo, o espaço para a burguesia ceder em termos materiais é cada vez menor. Assim, é uma questão de manutenção ou não das condições de valorização do capital.

da regulação estatal sobre o capital. A resposta ideo-política (Netto, 2001), o neoliberalismo, aparece como a *única alternativa*. Além dessa ofensiva ideológica, a resposta do capital à sua *crise estrutural* - as políticas neoliberais, a reestruturação produtiva e a mundialização do capital - tem levado a um agravamento das condições de vida dos trabalhadores. Neste processo, a classe trabalhadora torna-se mais *fragmentada, heterogênea e complexa* e as organizações dos trabalhadores, com dificuldade de responder à essas transformações, entram em crise (Antunes, 1999). Com o desemprego crescente, a precarização e a queda na renda, os trabalhadores têm estado na defensiva. É, assim, uma correlação de força perversa para os trabalhadores.

Além disso, a própria ofensiva do capital tem levado a uma crise do financiamento das políticas sociais. Aqui, a questão central é que essa crise também não é *natural*, ela é criada pelas próprias características da fase atual do capitalismo. Por um lado, as baixas taxas de crescimento têm afetado as receitas que financiam os gastos sociais, já que é da contribuição de capitalista e trabalhadores que advém o financiamento dessas políticas. Por outro lado, o aumento do desemprego, a diminuição da renda e o aumento da pobreza dos trabalhadores, acabam pressionando ainda mais as despesas sociais (Marques, 1997; Vianna, 1998). Contudo, mesmo aceitando essas questões como fatos, estes não são ainda os principais problemas para o financiamento dos gastos sociais. Na verdade, principalmente para a periferia, a questão central é que os gastos sociais disputam, com os gastos financeiros, o orçamento do Estado. Trata-se, porém, de uma disputa desigual entre as necessidades dos trabalhadores e os interesses da fração hegemônica no poder, a fração financeira. Nessa disputa, vimos quem é a classe que tem seus interesses predominantemente atendidos pelo neoliberalismo.

A partir desse quadro, para as políticas sociais, a reação burguesa emerge como um processo de *passivização* das conquistas conseguidas pelos trabalhadores na era de ouro do capitalismo.<sup>62</sup> Em termos concretos, essa *passivização* manifesta-se através das *tendências de austeridade e focalização dos gastos sociais e a privatização*<sup>63</sup>. Assim, se na fase anterior do capitalismo, a tendência, maior ou

---

<sup>62</sup> A partir do que apresenta Braga (1996), em sua leitura de Gramsci, a categoria *revolução passiva* corresponde, em última instância, a reação do capital a processos revolucionários dirigidos pelos trabalhadores. Para Braga (1996), o neoliberalismo, em termos políticos, corresponde a atual fase da revolução passiva. A partir dessa leitura, não é totalmente correto classificar as reformas neoliberais como contra-reforma (em oposição aos processos de revolução passiva). Na verdade, a contra-reforma é a forma atual da revolução passiva. Para uma definição das políticas atuais como contra-reforma, consultar Teixeira (2003).

<sup>63</sup> Vários autores apontam, em geral, essas mesmas tendências. Entre eles destacamos: Draibe (1993); Mota (1995); Marques (1997); Vianna (1998); Soares (2002); Boito (1999); Faleiros (2000, especialmente o capítulo 9); Behring (2002); Laurell (2002); Silva (2004) e Granemann (2005). Preferimos tratar como tendência para retirar qualquer caráter determinístico desse processo. Assim, entendemos que esse processo ocorre de forma diferenciada entre as várias formações sociais e depende das particularidades das condições materiais e políticas (em particular, da resistência dos

menor, dependendo de cada formação social, era a expansão dos gastos sociais, a universalização dos benefícios e a desmercadorização, na fase atual de passivização das conquistas sociais, a tendência é a reversão desse processo rumo a políticas focalizadas na *amenização* da pobreza. Erigidas de um novo consenso, mais regressivo e perverso para os trabalhadores, as políticas sociais aparecem focalizadas na compensação ao aumento da pobreza gerada pelas próprias políticas neoliberais<sup>64</sup>.

Conforme destacam vários autores, apesar desse aumento da pobreza, ao invés da expansão dos gastos sociais, verifica-se uma tendência de maior austeridade, no sentido que os orçamentos são pressionados para serem os menores possíveis. Nesta tendência, conforme muito bem apontado por Vianna (1998: 63-68), o que ocorre, na melhor das hipóteses, é que mesmo em países em que os gastos sociais tendem a aumentar, como nos países europeus, em que a pressão dos trabalhadores é maior, a expansão ocorre num nível menor ao crescimento anterior. É, dessa forma, uma política de desaceleração, de tentativa de contenção de gastos, em que elevações nunca são bem vindas<sup>65</sup>.

Essa austeridade é acompanhada pela antítese da universalização, a focalização dos gastos. Neste sentido, a focalização representa o “[...] *direcionamento do gasto social a programas e a público-alvo específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência.*” (Draibe, 1993: 97; grifo nosso). Como sabemos, essa *necessidade* e *urgência* não é *natural*, mas produto histórico do capitalismo em sua fase contemporânea. Neste caso, a focalização aparece como sendo aqueles gastos estritamente necessários para a manutenção da coesão social<sup>66</sup>. Com isso, entendemos

---

trabalhadores) de cada país. Conforme denotam vários autores, entre eles, Marques (1997); Vianna (1998); Laurell (2002) e Silva (2004) na Europa Ocidental, a resistência dos trabalhadores vêm sendo maior e as políticas neoliberais têm avançado menos. Para a América Latina, por exemplo, vários autores, acrescentam ainda a tendência de descentralização das políticas sociais. Para esse processo, consultar, Draibe (1993); Boito (1999) e Laurell (2002).

<sup>64</sup> Mesmo Williamson, para o caso da América Latina, reconhece o aumento da pobreza. Sobre isso, ele apresenta: “*A região vem atravessando outra década de lento crescimento. As crises parecem tornar-se cada vez mais freqüentes [...]. A pobreza se reduziu durante a primeira metade dos anos 90 mas tem aumentado novamente desde 1998. O crescimento do emprego no setor formal tem sido desesperadamente lento. O investimento permanece substancialmente inferior ao dos anos 1970. [...]*” (2003: 10). Aqui, o problema é que esse quadro não é atribuído as reformas neoliberais empreendidas na região, mas sim a falhas na condução desse processo, ao caráter incompleto das reformas, além dos fenômenos ditos como exógenos, como as crises externas.

<sup>65</sup> Para a Europa, Vianna (1998); Marques (1997) e Silva (2004) apresentam vários dados que comprovam esse processo (em anexo, a Tabela A.1.1 mostra que para as principais economias centrais, os gastos com a seguridade social - em geral, inclui previdência, saúde e assistência social - têm aumentado nas últimas décadas). Para a América Latina, consultar, Soares (2002).

<sup>66</sup> Como é esperado, esse diagnóstico não é consensual. Para os autores neoliberais, as políticas sociais, mesmo focalizadas, têm como objetivo estimular o aumento do “esforço próprio” dos pobres. Esse estímulo tem como objetivo a inserção competitiva dos pobres no mercado de trabalho. Sobre isso, é interessante apresentar o trabalho recente de dois especialistas em política social para as agências multilaterais, Birdsall e Székely (2003). Estes autores, após reconhecerem o aumento da pobreza na América Latina (e, como de praxe, não creditá-la às reformas neoliberais) acabam propondo as mesmas políticas de sempre: ampliação das reformas pró-mercado e políticas focalizadas em saúde, educação e crédito. Segundo eles, com essas políticas, estímulo ao mercado e focalização de políticas sociais nos pobres, os países da América



que a norma geral orientadora das políticas sociais neoliberais é a focalização dos gastos sociais. Assim, a focalização é entendida, aqui, como o processo de austeridade e seletividade dos gastos sociais<sup>67</sup>.

Complementar a estas tendências, está a privatização. Esse processo representa a pressão atual de transformar novamente em mercadoria aquilo que após um longo processo de luta dos trabalhadores configurou-se como direito. A privatização pode ser via empresas privadas, ou via associações filantrópicas, comunitárias e até organizações não governamentais (ONG's). As formas desse processo são variadas, entre elas, destaca-se:

- a transferência (incluindo venda) para a propriedade privada de estabelecimentos públicos;
- a cessação de programas públicos e o desengajamento do governo de algumas responsabilidades específicas ("privatização implícita"); reduções (em volume, capacidade, qualidade) de serviços publicamente produzidos, conduzindo a demanda para o setor privado ("privatização por atribuição")
- formas de desregulação ou desregulamentação que permitem entrada de firmas privadas em setores antes monopolizados pelo governo (Starr, 1989, apud Draibe: 1993: 98).

Aqui, o aspecto central é que a privatização tem duas grandes funcionalidades para o capital: a diminuição de gastos com os trabalhadores e a criação de novos mercados para a valorização de capital.

Assim, com essas tendências, percebe-se uma mudança na forma de ser da hegemonia burguesa. Diferentemente do período anterior de expansão das políticas sociais, no novo consenso, caracterizado pela necessidade da burguesia intensificar a exploração sobre a força de trabalho, a burguesia cede cada vez menos em termos materiais, e a hegemonia tende a se fundamentar cada vez mais por mecanismos ideológicos<sup>68</sup>.

---

Latina poderiam diminuir o alto grau de pobreza e ainda estimular o crescimento econômico. Na verdade, esse tipo de proposição expressa bem o individualismo ideológico e metodológico das concepções neoliberais. Ao atribuírem como principal objetivo da política social a valorização dos ativos das pessoas pobres, eles acabam *individualizando* o problema da pobreza, como se ela fosse resultado de uma incapacidade pessoal. Na verdade, em termos empíricos, os últimos anos da América Latina têm mostrado que melhorias no nível de educação não tem sido suficientes para reduzir a pobreza.

<sup>67</sup> Daqui por diante, vamos utilizar o conceito focalização, como significando a tendência de austeridade e seletividade dos gastos sociais. Com isso, entendemos que os dois vetores da política social neoliberal são a focalização e a privatização.

<sup>68</sup> De fato, conforme mostrou Marx, o objetivo de cada capitalista é a valorização de seu capital individual. Mas, conforme foi destacado por Gramsci, a burguesia tem que conseguir esse objetivo conquistando o consentimento ativo dos dominados. Isto é, para conseguir seu objetivo fim, a valorização de seu capital individual, a classe dominante tem que estabelecer as condições para manter sua hegemonia. A questão é que na fase atual do capitalismo, em que a tendência de queda na lucratividade do capital e a recessão parecem ser cada vez mais fortes e duradouras, está se tornando cada vez mais difícil para a burguesia compatibilizar valorização do capital e hegemonia com melhoria de vida dos trabalhadores. Com isso, o que se quer relevar é que num quadro recessivo, a burguesia necessita aumentar cada vez mais a exploração da força de trabalho. É, assim, neste contexto, que a ofensiva sobre as políticas sociais devem ser entendidas.

Neste sentido, esse processo é reflexo da agudização das contradições do modo de produção capitalista no período atual em que vivemos, conforme lembra Behring (2002: 187), vive-se uma época em que o capitalismo “[...] *nunca foi tão capitalista e suas contradições nunca foram tão explicitas.*” Para os trabalhadores, conseguir melhores condições de vida dentro da ordem do capital se mostra cada vez mais difícil. Isso não significa que não há necessidade de lutar por ampliação das políticas sociais, mas que cada vez mais esse desafio tem que ser articulado com a luta pela própria superação da ordem do capital. Para a periferia, o quadro é ainda mais perverso, somada a precariedade das políticas sociais conquistadas no período áureo do capitalismo, ainda se tem uma nova ofensiva imperialista. Nestas formações sociais, é cada vez mais urgente articular a luta imediata contra as precárias condições de vida dos trabalhadores, com a superação do próprio capitalismo. Articular anti-neoliberalismo com anti-capitalismo<sup>69</sup>, esse parece ser o grande desafio dos trabalhadores da periferia e do centro do sistema.

---

<sup>69</sup> Sobre as alternativas de desenvolvimento para a periferia, em particular, os contornos das lutas anti-neoliberal e anti-capitalista, consultar Carcanholo (2004b).

## 1.2 As Reformas Neoliberais na Previdência Social

Nesta seção, objetiva-se caracterizar como esse processo de reação burguesa à crise do capital expressa-se em uma das formas históricas de política social, a seguridade social. Em particular, procura-se entender como as tendências neoliberais na política social, explicitadas na seção anterior, aparecem mais especificamente em um dos ramos complementares mais importantes das políticas de seguridade social, a previdência social<sup>70</sup>. Procura-se assim, respeitando as marcantes diferenças existentes entre os países, estabelecer algumas tendências do que seja um *reforma neoliberal na previdência social*.

Como foi apresentado na definição de termos da introdução desta dissertação, as políticas de previdência e assistência social, como ramos complementares e indissolúveis das políticas de seguridade social, deveriam *garantir a renda dos trabalhadores impossibilitados de consegui-la no mercado de trabalho*<sup>71</sup>. Essa garantia, numa perspectiva universalista, geralmente visa substituir a

---

<sup>70</sup> Este trabalho segue a definição de termos dada por Boschetti (2002: 8-9) em que: “(1) *seguridade social não se confunde e nem é sinônimo de Welfare State, Etat Providence ou Sozialstaat, mas é parte integrante, e mesmo elemento fundante e constituinte de sua natureza, bem como de sua abrangência; tal constatação indica que a caracterização da seguridade social predominante em qualquer país é imprescindível para a compreensão da natureza da intervenção social do Estado;* 2) *a seguridade social também não se confunde e nem se restringe ao seguro social (ou previdência social, para utilizar uma expressão brasileira); pelo menos três elementos estão presentes: seguros, assistência médica e auxílios assistenciais, ainda que os termos possam ser diferentes em cada país; tal constatação também aponta que, para entender a seguridade social, é imprescindível compreender sua configuração, ou delimitar os benefícios ou políticas que a integram;* 3) *a precisão conceitual da seguridade social requer a superação das análises fragmentadas ou parciais das políticas que a compõem; a compreensão de suas propriedades internas, bem como de seu significado na conformação do Estado social pressupõe investigar os elementos que definem o caráter dos direitos, assim como o tipo de financiamento e forma de organização.*” Neste sentido, o tema desta dissertação são as reformas na previdência social, contudo, uma abordagem pautada pela busca da totalidade não pode prescindir de entender as partes imbricadas no todo. Assim, conforme veremos no capítulo 2, para o caso do Brasil, essa perspectiva se faz importante dada a necessidade de superar as análises fragmentarias da política social brasileira que teimam em desconstruir a concepção inscrita na Constituição de 88, ao tratar as políticas de previdência, assistência e saúde separadas do seu contexto de seguridade social. Esse entendimento do caráter inseparável na seguridade social dos ramos de previdência, saúde e assistencial social é compartilhado por Mota (1995); Silva (2004); Soares (2000); Marques (1998); Boschetti (2002) e Vianna (2002).

<sup>71</sup> Pela concepção de seguridade social, essa garantia de renda deve depender das contribuições prévias e ser financiada por contribuições de trabalhadores e patrões, além de outros recursos fiscais. Já para a concepção de seguro individual, essa garantia de renda deve ser condicionada pelas contribuições individuais. Contudo, é o contexto concreto de cada país que define o alcance destas políticas sociais, e sua inclusão, ou não, em um sistema mais amplo de seguridade social. Assim, conforme veremos no segundo capítulo, adotar a concepção de seguridade social para o Brasil significa defender no plano concreto que o financiamento desses gastos deve ter um orçamento amplo e redistributivo, e que as políticas sejam universalistas, garantam a proteção social a todos independentemente das contribuições. Esse entendimento baseia-se na assertiva de que ainda é o trabalho coletivo que financia a rede de proteção social. Sobre essa discussão, as palavras de Marques (1998: 3) são esclarecedoras: [...] *se assumida a manutenção da centralidade do trabalho na sociedade atual - como fonte de criação de riqueza e como instrumento de reconhecimento social - o trabalho deve financiar inclusive os programas assistenciais. Em outras palavras, o caráter de salário socializado das contribuições deve ser entendido no seu sentido mais amplo. A socialização decorre não apenas do uso indistinto por seus beneficiários, mas do entendimento de que seus recursos são produzidos pelo trabalhador coletivo. E este trabalhador é formado inclusive pelos desempregados.*

renda dos trabalhadores para os casos de invalidez, velhice, morte, doença, acidente de trabalho, desemprego e insuficiência de renda<sup>72</sup>. Essa garantia de renda pode ser permanente, como nos casos das aposentadorias (velhice ou invalidez) e pensões (morte), ou pode ser temporária, como nos casos dos auxílios doença, desemprego, acidentário, etc. É claro que, dessa definição geral, o conjunto de políticas contempladas pela previdência social varia muito entre os países (Marques, 1997; Faleiros, 2000), e dependem, como dissemos, de condições materiais e políticas (sobretudo, da capacidade dos trabalhadores de conquistarem concessões da burguesia)<sup>73</sup>.

Como dissemos na introdução, na fase atual do capitalismo, as reformas nos sistemas previdenciários de seguridade social aparecem como alvo prioritário da ofensiva neoliberal contra as políticas de proteção social. Nas crises, as contradições que envolvem o lugar ocupado pelas políticas de previdência social no processo de produção e reprodução social são exacerbadas. De fato, em termos monetários, a grande expansão destas políticas no pós-guerra levou à geração de um grande *fundo previdenciário*. Segundo dados estatísticos de instituições díspares, como o Banco Mundial (1994) e a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (ANFIP, 2003b), os pagamentos anuais dos direitos previdenciários representam uma parcela considerável da renda da grande maioria dos países.

Segundo dados do Banco Mundial (1994: 41), apesar de variar muito, os gastos com o pagamento das pensões públicas chegam a atingir entre 5 e 15% do GDP (Produto Nacional Bruto) de muitos países (Gráfico A.1.3, em anexo). Ainda segundo dados da ANFIP (2003b: 61), os gastos com a seguridade social e outras transferências sociais (inclui outros gastos, além da previdência social) representam valores bem elevados, chegando a uma média de 25,8% do PIB dos países nórdicos selecionados, 24,3% de países da Europa Continental, e 14,9% de Países Anglo-saxões (Tabela A.1.2, em anexo). Para o Brasil, considerando dados de 2002, organizados pela ANFIP (2003a), o orçamento da seguridade social (previdência, assistência social, e saúde) foi de R\$ 171,66 Bilhões de receitas e 156,57 Bilhões de despesas. Considerando que o PIB foi de R\$1,337 trilhões, então percebemos que as despesas da seguridade social representaram aproximadamente 12% do PIB brasileiro daquele ano. Se levarmos em consideração que os gastos com aposentadorias e pensões representam o chamado

---

<sup>72</sup> Na concepção universalista, integra ainda a seguridade social, o atendimento a saúde (preventiva e curativa) de todas as pessoas, contribuintes, ou não.

<sup>73</sup> Dessa maneira, entende-se que tanto o processo de expansão dos sistemas de previdência social, como o alcance das reformas neoliberais atuais, ocorre de forma bem diferenciada entre os diversos países (em particular, mas não só, para países do centro e da periferia). Para uma análise sobre as particularidades da configuração das políticas de previdência

“núcleo duro da seguridade” (Vianna, 1998: 54), então, perceberemos que o interesse pela privatização da previdência não é fortuito para o capital (Marques, 1998: 7). A questão é que, em tempo de crise, o mercado potencial representado pela seguridade social, e, em particular, pela previdência social, é muito grande, daí o interesse por mudanças nos sistemas de previdência.

Tendo em vista esse processo, os defensores das reformas neoliberais tentam socializar o diagnóstico de que os sistemas públicos de previdência social estariam em *crise* e que deveriam passar por reformas (Mota, 1995). Apresenta-se o diagnóstico que o aumento da *taxa de substituição* (nível real das pensões médias pagas aos beneficiários em relação à produtividade média por trabalhador) e da *taxa de dependência* (número de inativos em relação aos ativos) tem tornado os sistemas públicos *insustentáveis* (Bellofiore, 2002: 62)<sup>74</sup>. Contra esse processo de aumento nos gastos com a previdência social, os defensores das reformas neoliberais apresentam propostas que objetivam a ampliação do espaço para a valorização privada de capital e a diminuição de gastos sociais.

Assim, com o objetivo de entender as particularidades desse processo e caracterizar as tendências definidoras das reformas neoliberais nos sistemas previdenciários de seguridade social, esta seção passará pelos seguintes pontos: primeiro, apresentação dos principais elementos caracterizantes dos sistemas de previdência (sistema público x privado, regime de repartição x capitalização, benefícios universais x benefícios definidos x contribuições definidas, administração pública x administração privada); segundo, discussão da proposta do Banco Mundial (principal formulador e financiador destas reformas neoliberais); terceiro, breve apresentação de um levantamento de como estas reformas estão ocorrendo em termos mundiais e como elas podem ser entendidas pelos conceitos de reformas estruturais e paramétricas; quarto, discussão acerca da questão central em jogo nessas

---

social em vários países, consultar Faleiros (2000). Para sua configuração no Brasil, consultar o primeiro capítulo de Matijascic (2002).

<sup>74</sup> Segundo um dos especialistas mundiais sobre o tema, as avaliações do Banco mundial “*podem ser sintetizadas nestes termos: a taxa da despesa pensionística sobre o produto interno bruto depende diretamente da chamada “taxa de substituição” das pensões em relação aos proventos do trabalho, isto é, do nível real das pensões médias pagas aos beneficiários em relação à produtividade média por trabalhador, e do número de pensionistas em relação aos empregos. Tal taxa veio aumentando no tempo e, se mantiver, é previsível que atingirá percentuais dificilmente sustentáveis nas próximas décadas. Por um lado, a culpa seria debitada à excessiva “generosidade” do estado social da época keynesiano-fordista. O provento dos pensionistas esteve ligado às retribuições dos trabalhadores, então em rápida ascensão pela dinâmica veloz da produtividade: quando esta última diminui, não se pôde ou não se quis reduzir as pensões no momento e na medida adequados. A distribuição dos proventos foi colocada, assim, contra o trabalhador e a favor do pensionista. Por outro lado, o “envelhecimento” da população, o número maior de potenciais pensionistas sobre a população em idade de trabalho, conexo, evidentemente, com fatores como a ampliação da esperança de vida e a queda da taxa de natalidade – eventos difíceis de serem avaliados negativamente e relacionados de algum modo com o vituperado Estado assistencial –, aumentou o número de inativos em relação aos ativos (as “taxas de dependência”), o que, em conjunto com a extensão da cobertura pensionística pública, a crescente zona de beneficiários, teria acabado por fazer pesar cada vez mais as saídas previdenciárias.*” (Bellofiore, 2002: 62).

reformas, a expansão dos chamados “fundos de pensão” e, por fim, apresenta-se algumas definições finais.

### 1.2.1 As Características Determinantes dos Sistemas Públicos e Privados de Previdência

A partir das contribuições de Mesa-Lago (2003: 228); Cruz (2004: 105-106) e Schwarz & Demirgüç-Kunt (1999), entendemos que os sistemas de previdência existentes variam a partir de três elementos caracterizantes: a) o *regime financeiro* (repartição x capitalização); b) o *tipo de plano* (benefícios universais x benefícios definidos x contribuições definidas) e c) a *administração dos fundos previdenciários* (pública x privada). Dessas opções, cujo fundamento é a história concreta dos sistemas previdenciários existentes, os *sistemas públicos* desenvolvidos no período de auge do Estado de bem estar social e de suas variantes periféricas se caracterizavam pela preponderância do regime financeiro de repartição, pelo plano de benefícios definidos e pela administração pública dos fundos previdenciários (Cruz, 2004: 106; Marques, 1997: 72-74)<sup>75</sup>. No entanto, na fase atual de ofensiva neoliberal, há uma forte pressão para que estes sistemas sejam substituídos por *sistemas multipilares* com preponderância de *sistemas privados* baseados no regime de capitalização com plano de contribuições definidas (Banco Mundial, 1994)<sup>76</sup>.

Assim, neste processo de questionamento dos sistemas público de previdência social, está em questão a disputa de duas concepções diferenciadas de proteção social: *seguridade social*<sup>77</sup> x *seguro*

---

<sup>75</sup> Este sistema público, ainda continua sendo, apesar das pressões e questionamento, o sistema preponderante nas principais economias capitalistas (Cruz, 2004: 106; Marques & Mendes, 2000: 7). Entre estes países, destacamos a maioria dos países da Europa Ocidental (Alemanha, França, Itália, etc.) além, apesar das grandes diferenças, do sistema brasileiro (o único da América Latina). Na exposição que segue, não nos ateremos as particularidades desses países, mas apenas as características mais gerais dos sistemas públicos e privados.

<sup>76</sup> A seguir, veremos que os sistemas privados foram adotados principalmente pelos países latino-americanos, com destaque para o Chile (1981). Os Países Anglo-saxões, adotam, conforme veremos, um sistema misto, com forte participação da previdência complementar privada. Neste ponto, é importante um registro. De fato, tanto na fase de expansão dos sistemas públicos de previdência social, como na fase atual de questionamento da viabilidade desses sistemas, uma característica básica dos sistemas é a diversidade de modelos existentes. À frente, voltaremos à esta questão. Para uma análise sobre as especificidades dos sistemas da Europa Ocidental e EUA, consultar Vianna (1998), para a América Latina, consultar Mesa-Lago (2003). Para uma análise comparativa dos sistemas desenvolvidos na Europa e o caso brasileiro e do México, consultar Faleiros (2000).

<sup>77</sup> Entendemos que a concepção de seguridade social [...] indica um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em necessidade; não restringe benefícios nem a contribuintes nem a trabalhadores; e estende a noção de risco social, associando-a não apenas à perda ou redução da capacidade laborativa - por idade, doença, invalidez, maternidade, acidente de trabalho-, como, também, à insuficiência de renda, por exemplo” (Vianna, 2002: 3)

*individual*<sup>78</sup>. Essas duas concepções, apesar de apresentarem variantes, conforme aponta Matijascic (2002), representam as duas vertentes básicas do atual debate sobre o futuro dos sistemas previdenciários<sup>79</sup>.

Pela concepção de *seguridade social*, base da expansão dos sistemas públicos no período de hegemonia do Estado de bem estar social, a premissa básica é que a sociedade deve estabelecer um conjunto de direitos sociais básicos e universais que deve ser financiado pactuadamente entre trabalhadores e capitalistas, através de contribuições e impostos. Pela concepção de *seguro individual*, como fundamento nuclear da agenda neoliberal para a previdência, a premissa básica é que cada indivíduo deve receber de acordo com suas contribuições (Matijascic, 2002: 85).

Dessa maneira, em relação aos sistemas de previdência, na concepção de seguro individual estão os que defendem um sistema atuarial equilibrado entre o volume total de contribuições e os benefícios a serem pagos aos aposentados e pensionistas (Matijascic, 2002: 77). Enquanto isso, na concepção de seguridade social estão aqueles que defendem um sistema que atenda a toda a população, incluindo contribuintes e não contribuintes, em que para isso seja adotada uma base de arrecadação ampla que não seja restrita apenas às contribuições sobre a folha salarial (Matijascic, 2002: 77). A seguir, registra-se, fundados nestas concepções, como são organizados os sistemas públicos e privados de previdência social.

#### **1.2.1.1 Regime Financeiro: Repartição x Capitalização**

Nos sistemas públicos, fundamentados pela concepção de seguridade social, o regime financeiro básico é o de repartição. No regime de repartição, os recursos recolhidos dos contribuintes são destinados a cobrir os gastos com os atuais aposentados e pensionistas (Marques, 1998: 1-4; Matijascic, 2002: 85-86). Historicamente, o Estado capitalista passou a gerir esses recursos criando um *fundo previdenciário público*. Com essas características, o regime de repartição é definido pela solidariedade intergeracional e pela participação do Estado na custódia do sistema.

---

<sup>78</sup> Matijascic (2002), a partir de sua leitura sobre essas duas concepções, chama a concepção de seguro individual de seguro social. Na verdade, entendemos que o conceito seguro individual expressa melhor a idéia de responsabilidade individual, e não social, presente na atual agenda neoliberal.

<sup>79</sup> Segundo Matijascic (2002: 85), os sistemas pautados na lógica do seguro social são defendidos por James (1997), um dos principais especialistas do Banco Mundial e Oliveira, Beltrão e Médici (1994). Além dos autores já citados anteriormente, a concepção de seguridade social pode ser considerada a base dos sistemas de previdência defendidos por Beveridge (1942), Dain (1988) e Thompson (1998).

Historicamente, esse regime de repartição mesclou *solidariedade profissional* e *solidariedade social* (Coggiola, 2003a: 9). No regime de repartição baseados na solidariedade profissional, os trabalhadores da ativa contribuem para financiar as aposentadorias dos trabalhadores inativos. Já no regime de solidariedade social, além das contribuições dos trabalhadores da ativa, o financiamento do sistema previdenciário é realizado a partir de contribuições e impostos sobre toda a sociedade, inclusive os capitalistas<sup>80</sup>. Na verdade, neste regime o que há é um pacto intergeracional e um pacto de classes. Assim, mais do que solidariedade, de acordo com as definições da primeira seção, esse regime é resultado de um pactício inter e intraclases em que a burguesia cede tendo em vista seus interesses mais gerais.

Por outro lado, nos sistemas privados, pautados pela concepção neoliberal de seguro individual, o regime financeiro preponderante é o de capitalização. Na capitalização plena e individual é criado um fundo individual em que cada contribuinte deposita seus recursos periodicamente até o momento de sua aposentadoria (Mesa-lago, 1997a: 45; Coggiola, 2003a: 9). Neste regime, as características básicas são as contas individuais, a formação de fundos aplicáveis e a relação estrita entre contribuição e benefícios (Mesa-Lago, 1997a: 45-46). Assim, pelo fato dos recursos depositados periodicamente não serem utilizados para financiar a aposentadoria dos atuais beneficiários do sistema previdenciário, esse regime leva a formação de fundos individuais que são geridos por gestores institucionais, os chamados “fundos de pensão”.

Com isso, o que se tem é uma mudança na forma básica de organização da rede de proteção social. Assim, pelo regime de repartição reside um certo pacto entre classes e gerações, condizente com a formação dos Estados de bem estar social. Por outro lado, pelo regime de capitalização, mais condizente com a racionalidade burguesa neoliberal, constitui-se o *cidadão-consumidor* que compra individualmente no mercado seu benefício futuro (Mota, 1995; Granemann, 2003b: 3). Com isso, atende-se a um dos objetivos centrais da reação neoliberal, a geração de um grande fundo previdenciário privado necessário para a valorização do capital industrial e fictício<sup>81</sup>.

Contudo, apesar dessas diferenças, é preciso um registro. Lembrando Harribey (2005), mesmo no regime de capitalização, os recursos necessários para o financiamento da previdência social

---

<sup>80</sup> Para uma discussão acerca da tendência de aumento da participação dos recursos fiscais do Estado e das contribuições dos trabalhadores no financiamento da proteção social de países como França, Itália, Inglaterra e Espanha, consultar, Marques (1997: 77-84).

<sup>81</sup> A valorização fictícia do capital é entendida aqui como o processo em que “[...] *dinheiro que gera mais dinheiro, um valor que se valoriza a si mesmo, sem nenhum processo –de produção e de comercialização de mercadorias – que sirva de*



ainda continuam sendo produzidos pelos trabalhadores ativos. Ocorre que no regime de capitalização esse processo é obscurecido ainda mais. Sobre isso, diz Harribey (2005)

A diferença entre um sistema de aposentadorias por repartição e outro por capitalização não está ligada à origem dos recursos para financiá-los. São os Ativos que sempre fazem sobreviver pela sua atividade produtiva os Inativos; nos dois casos, são eles que "pagam". Aquilo que aparece como evidente quando as aposentadorias são pagas imediatamente após o recolhimento dos encargos sociais é dissimulado no caso dos fundos de pensão. Mas os benefícios pagos pelos fundos aos seus participantes são retirados do fluxo de rendimentos gerado pelos trabalhadores ativos; não são retirados de um estoque. Um consenso social é necessário para a solidariedade entre gerações num sistema de aposentadoria por repartição. Um outro "consenso" é necessário dentro de um sistema baseado em capitalização para que os assalariados aceitem por bem ou por mal que os detentores dos capitais retirem uma parte suplementar das riquezas produzidas. (Harribey, 2005: 1)<sup>82</sup>

#### **1.2.1.2 Tipos de Planos: Benefícios Universais x Benefícios Definidos (BD) x Contribuições Definidas (CD)**

Nos sistemas públicos, adota-se a sistemática de benefícios definidos (Mesa-Lago, 2003: 228) e/ou universais (mais condizente com a concepção de seguridade social). Já nos sistemas privados, o regime de financeiro de capitalização é geralmente complementado por contribuições definidas.

No plano de benefícios universais, os benefícios são estabelecidos por lei e garantem renda a todas as pessoas independente de serem contribuintes ou não contribuintes. Para o financiamento desses benefícios definidos é estabelecido, como dissemos, a contribuição de trabalhadores, patrões e outros recursos fiscais.

No sistema previdenciário com plano de benefícios definidos, o valor dos benefícios é previamente estabelecido por lei e as contribuições variam em função desse valor (Pontes & Paulon, 2005: 4; Mesa-Lago, 1997: 46). Neste caso, diz-se que o benefício é definido e a contribuição não é

---

*mediação entre os dois extremos – D-D’)*” (Marx, livro III, capítulo XXIV, apud Chesnais, 1996: 246-247). Sobre esse processo, consultar também, Carcanholo & Nakatani (1999).

<sup>82</sup> Esse entendimento se fundamenta na necessária reafirmação da centralidade do trabalho coletivo como fonte de geração de valor na sociedade capitalista. Entende-se que para o financiamento da previdência social “*a real contribuição do trabalhador não é, como parece à primeira vista, igual apenas ao seu valor descontado do seu salário bruto a título de “contribuição para o INSS”. Na verdade, o seu salário, ou seja, o pagamento pelo uso de sua força de trabalho, é apenas o chamado “salário líquido”. O produto de seu trabalho, isto é, a sua contribuição para o produto social, destina-se a sustentar ele próprio (o seu salário “líquido”), a financiar a seguridade social (a “contribuição do empregado” e a “contribuição do empregador”) e ainda sustentar o empregador e a acumulação do seu capital (o lucro). É o assalariado, e não o salário que sustenta a seguridade, uma diferença aparentemente sutil mas fundamental*” (Granemann & Saldanha, 2003: 3, grifo dos autores)

definida no sentido da precedência. Assim, primeiro é estabelecido o valor dos benefícios e só depois se defini o valor das contribuições para seu financiamento. Neste tipo de plano, o benefício é concedido de acordo com o valor e o tempo das contribuições na ativa (Thompson, 1998: 111). Com isso, não é o plano de benefício definido que caracteriza uma proposta de seguridade social, mas sim a universalidade desses benefícios. Conforme define Thompson (1998: 111), o plano de benefícios definidos pode até ser financiável por um regime de capitalização e não necessariamente deve ter administração estatal<sup>83</sup>. Nas suas palavras,

Outra abordagem envolve *planos previdenciários de benefícios definidos*, concedendo apenas a quem exerceu antes trabalho coberto pelo plano durante um período mínimo de tempo e com benefícios que refletem alguma combinação de níveis de remuneração anteriores à aposentadoria e anos de emprego coberto pelo plano. Esses planos podem ser operados pelo governo ou por organizações não-governamentais, podem ser de repartição ou de capitalização e variam amplamente na forma da ligação entre o porte das contribuições anteriores e o valor dos benefícios de aposentadoria. (Thompson, 1998: 111, grifo do autor)

No plano de contribuições definidas, mais condizente com a concepção de seguro individual, os benefícios são incertos – não definidos previamente - e dependem do valor acumulado na conta individual do segurado (Mesa-Lago, 2003: 228), a partir do resultado que suas contribuições obtiveram nos investimentos dos fundos de capitalização<sup>84</sup>. Neste sentido, o que caracteriza os planos de contribuições definidas é que os riscos sobre o futuro recaem sobre o segurado, mesmo considerando que parte do risco pode ser amenizado pelo governo (Thompson, 1998: 40).

### 1.2.1.3 Administração: Estatal x “Privada”

Como temos desenvolvido até aqui, o Estado tem uma participação definidora para a existência dos sistemas públicos de previdência social. Assim, para a conformação desse pacto intergeracional e de classes, é necessário que o Estado administre o fundo previdenciário e seja o garantidor do cumprimento dos direitos estabelecidos pela sociedade.

Por outro lado, nos sistemas privados, ancorados na concepção de seguro individual, a participação estatal é menor, porém existente. Neste sentido, o caráter privado dos sistemas de

---

<sup>83</sup> Conforme Maia (2003: 65), no Reino Unido, os fundos de pensão são organizados tanto pelo regime de contribuições definidas, como pelo regime de benefícios definidos. Em 2003, no Brasil, um dos pontos de discussão da PEC 40, era se o pilar complementar privado, baseado no regime de capitalização, então criado para os servidores, teria plano de benefícios definidos ou contribuições definidas. A seguir, no capítulo 2, voltamos a esta questão.

<sup>84</sup> Lembrando o que diz Schwarz & Demirgüç-Kunt (1999), com base na experiência internacional, o plano de contribuições definidas deve ser por definição financiado pelo regime financeiro de capitalização.

capitalização com contribuições definidas deve ser problematizado. Assim, mesmo aceitando a primazia da esfera do mercado em regimes de capitalização com contribuições definidas (dada a administração privada dos fundos previdenciários), o fato é que mesmo nestes casos, inclusive no exemplo chileno, o Estado não deixa de ser funcional, já que ele desempenha pelo menos quatro funções chaves: “[...] *obligatoriedade na filiação, regulação e supervisão estritas, fortes subsídios e transferências e garantia em caso de quebra e outros elementos fundamentais do sistema*” (Mesa-Lago, 1997a: 47).

Contudo, guardada essa ressalva, é preciso acentuar que há um elemento definidor dos sistemas com administração pública e privada. Entendemos que os sistemas com administração pública são aqueles em que a administração dos fundos previdenciários e a garantia dos benefícios é realizada pelo Estado. Já nos sistemas privados, os fundos previdenciários são administrados por instituições próprias do mercado. Nestes casos, mesmo que o Estado forneça algumas garantias mínimas, os riscos recaem na sua quase totalidade sobre os segurados.

Assim, em contraposição aos sistemas públicos, em que há preponderância do regime de repartição com administração pública, os sistemas privados são aqueles em que o sistema é financiado pelo regime de capitalização com administração privada dos fundos previdenciários. No caso dos sistemas privados, sua operacionalização é realizada a partir dos fundos de pensão, entendidos como a concentração de vários fundos previdenciários individuais e capitalizados geridos por profissionais especializados.

### **1.2.2 O Sistema Previdenciário Multipilar. A Proposta Neoliberal do Banco Mundial**

Diante da forte pressão neoliberal pelo desmonte dos sistemas públicos de previdência social, cujo embate se dá entre os defensores da concepção de seguridade social – manutenção/ampliação dos sistemas públicos – e seguro individual – expansão dos sistemas privados –, uma tendência mundial é a ampliação da participação do componente privado na organização dos sistemas de previdência social<sup>85</sup>.

Neste processo, o Banco Mundial tem um papel chave (Matijascic, 2002; Soares, 2003; Bellofiore 2003 e Granemann, 2003b). Assim, no campo da previdência social, destacamos que as

---

<sup>85</sup>Mais uma vez, lembramos que esse processo ganha sua particularidade em cada país, e depende, principalmente, da construção histórica de cada sistema de previdência social, bem como da força de cada uma das concepções em disputa.

reformas neoliberais têm um gerenciador bem definido, o Banco Mundial. É essa instituição que, em termos mundiais, apresenta-se como a principal formuladora e financiadora das reformas neoliberais<sup>86</sup>.

Como é amplamente divulgado nos seus documentos, a proposta do Banco Mundial é que os países adotem um sistema de previdência social *multipilar*. Para entender essa proposição, vamos nos basear em algumas questões centrais apresentadas em dois documentos desta instituição, o clássico relatório de 1994 intitulado “*Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*” e principalmente no documento mais recente e atualizado “*Old-Age Income Support in the Twenty First Century: An International perspective on Pensions and Reform*”<sup>87</sup>.

O documento de 2005, “*Apoio à Renda dos Idosos no Século XXI: Uma Perspectiva Internacional sobre Pensões e Reformas*”, foi elaborado por uma equipe de especialistas comandadas por Robert Holzmann e Richard Hinz e publicadas pelo Banco Mundial com o objetivo de esclarecer e atualizar a perspectiva desta instituição, incorporando as lições das experiências recentes e o resultado de diversas investigações sobre o tema (Holzmann & Hinz, 2005: 5). Com isso, vamos nos deter no documento de 2005 e nos remeter ao de 1994, quando for necessário<sup>88</sup>.

A partir do diagnóstico básico da existência de crescentes pressões demográficas e econômicas que colocam a necessidade da promoção de reformas nos sistemas de previdência social, o entendimento exposto no documento é de que os atuais sistemas públicos de pensão não cumprem seus objetivos sociais, distorcem as operações do mercado e não são financeiramente sustentáveis (Holzmann & Hinz, 2005: 9). Esses autores reforçam ainda o entendimento, já exposto em 1994 no “*Averting the Old Age Crisis*”, da insuficiência dos sistemas previdenciários baseados em um único

---

<sup>86</sup> Lembramos que apesar do Banco Mundial se guiar por recomendações aos países ditos “em desenvolvimento”, suas proposições tem também guiado as reformas dos países centrais. Sobre isso, ver Bellofiore (2002, 2003). Em relação aos empréstimos, as próprias palavras do último documento são claras: “*From 1984 through 2004, the World Bank made 204 loans involving 68 countries that had some type of pension component. Analysis of these loans demonstrates the Bank’s support for a diverse range of pension reforms within the broader, multipillar framework. Within the group of multipillar loans, the majority of lending followed the enactment of a reform rather than coming in the analysis and design phase. The lending related to pension reforms confirms the application of the policy framework set forth in this report*” (Holzmann & Hinz, 2005: 19). Sobre o apoio às reformas, o Banco Mundial desenvolveu até um programa para treinar os funcionários de países sócios a testar a sustentabilidade financeira das propostas de reformas. Esse programa chama-se *PROST (pension reform options simulation toolkit)*. As informações sobre o programa são disponíveis na página do Banco Mundial na internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

<sup>87</sup> Tanto o documento de 1994, “Prevenir a Crise do Envelhecimento: Políticas para Proteger as Pessoas Idosas e Promover o Crescimento”, quanto o de Maio de 2005, “Apoio à Renda dos Idosos no Século XXI: Uma Perspectiva Internacional sobre Pensões e Reformas” podem ser adquiridos nas suas versões em inglês e espanhol na página da internet do Banco Mundial: <http://www1.worldbank.org/sp/>. Dado a volumosa quantidade de informação presente nestes dois trabalhos, nós vamos apenas nos ater aos pontos centrais pertinentes ao objetivos desta dissertação, com isso, não se fará uma análise pormenorizada destes documentos.

pilar, repartição com benefícios definidos, na superação desses problemas. Assim, com os objetivos principais de reduzir e prevenir a pobreza e de enfrentar os riscos variados que afrontam os sistemas previdenciários, eles propõe como melhor solução os sistemas multipilares.

The past decade of experience, while contributing considerable depth to the understanding of the nuances and challenges of pension reform, has reinforced the need in nearly every circumstance to move away from the single-pillar design. Experience has demonstrated that the multipillar design is better able to deal with the multiple objectives of pension systems—the most important being poverty reduction and income smoothing—and to address more effectively the kinds of economic, political, and demographic risks facing any pension system. The proposed multipillar design is much more flexible and better addresses the main target groups in the population. (Holzmann & Hinz, 2005: 11).

Assim, ao contrário do que possa parecer à primeira vista, o Banco Mundial não sugere que todos os países adotem o sistema privado de previdência social. Na verdade, essa é a preferência expressa pelo Banco Mundial na sua declaração de princípios chaves (Holzmann & Hinz, 2005: 14) e o caminho que eles postulam que as reformas devem tomar. Contudo, essa instituição reconhece que esse sistema não precisa obrigatoriamente ser aplicado de uma só vez e nem por todos os países. Neste sentido, a proposta de reforma do Banco Mundial diz reconhecer as especificidades históricas e as condições diferenciadas dos países (Holzmann & Hinz, 2005: 14). No entanto, uma análise sobre a sua reforma multipilar, desmistifica esse reconhecimento, já que nela, a expansão do sistema privado capitalizado é a marca central, a referência, como eles dizem (Holzmann & Hinz, 2005: 15).

Sobre isso, em 1994, o Banco propunha que os países adotassem um sistema de previdência organizado sob três pilares diferentes. Um *primeiro pilar*, obrigatório, administrado pelo setor público com financiamento fiscal. É o pilar caracterizado como um sistema coletivo básico ou de mínimo assistencial. Um *segundo pilar*, obrigatório, administrado pelo setor privado, financiado com contribuições sobre os salários através de um regime de capitalização. É o pilar dos fundos de pensão. E um *terceiro pilar*, complementar, organizado nos mesmos moldes do segundo, mas com filiação voluntária. As características desses pilares, nas próprias palavras da instituição, são reproduzidas a seguir:

---

<sup>88</sup> Para um interessante debate entre um dos principais especialistas do Banco Mundial para assuntos previdenciários, James Stelle, e dois especialistas da OIT, consultar MPS (1997a).

Quadro 1.1  
Os três pilares propostos pelo Banco Mundial em 1994

	<b>Pilar obrigatório administrado pelo setor público</b>	<b>Pilar obrigatório administrado pelo setor privado</b>	<b>Pilar voluntário</b>
Objetivos	Redistribuição e seguro	Poupança e co-seguro	Poupança e co-seguro
Modalidades	Sistema coletivo básico ou mínimo assistencial	Plano de poupança individual ou plano ocupacional	Plano de poupança individual ou plano ocupacional
Financiamento	Fiscal	Contribuições sobre salários	Contribuições individuais

Fonte: Banco Mundial (1994: 15). Citado em Silva (2004: 130)

Seguindo a interpretação de Matijascic (2002), que fundamenta as tipologias de reformas de seu trabalho a partir da definição dada pelo trabalho do Banco Mundial, esses três pilares podem ser definidos assim:

O *pilar de base*, para pagar benefícios até uma faixa de rendimento de valor reduzido, baseado em financiamento via impostos ou contribuições de empregados e empregadores sobre os salários, adoção de um regime financeiro de repartição com benefícios definidos, administrado pelo Estado ou por uma entidade de direito público. Riscos previsíveis e imprevisíveis são geridos de forma unificada;

O *pilar intermediário*, baseado em contribuições sobre os salários e com a adoção de regime de capitalização baseado contribuições definidas, administrado por múltiplas administradoras segundo as regras de mercado, havendo segmentação entre riscos previsíveis e imprevisíveis; e, finalmente,

O *pilar suplementar*, cujo destino é elevar o valor das aposentadorias e pensões de quem deseja receber valores superiores àqueles prometidos pelo pilar intermediário e opera de modo idêntico ao pilar anterior. Matijascic (2002: 90, grifo nosso)

No documento de 2005, na tentativa de atualização dessa proposta multipilar, o Banco Mundial reformula e amplia essa perspectiva para cinco pilares. O *pilar zero*, público, que não requer contribuições e paga benefícios na forma de uma pensão ou dividendo social proporcionando um nível mínimo de proteção; o *pilar um*, também público, que requer contribuições obrigatórias e que se vincula a diferentes graus de rendimento e procura substituir uma parte da renda; o *segundo pilar*, compulsório, que vem a ser, essencialmente, o pilar obrigatório com regime financeiro de capitalização que pode ter plano de benefício ou contribuição definida; *terceiro pilar*, idêntico ao anterior, mas voluntário; e o *quarto pilar*, formado fontes informais intra-familiares e intergeracionais de apoio tanto financeiro como não financeiro para os idosos, inclusive o acesso à atenção de saúde e à moradia (Holzmann & Hinz, 2005: 9-10).

Com essa apresentação, entendemos que não há diferença de fundo entre a proposta de reforma multipilar de 94 e de 2005. Na verdade, as mudanças são meramente na forma, não na

essência da proposta. Assim, o que houve, seguindo as próprias considerações do mais recente documento (Holzmann & Hinz, 2005: 8-9), foi apenas o acréscimo de dois pilares (pilar 0 e 4). Sendo que o pilar zero, é apenas a explicitação de uma preocupação já contida no primeiro pilar da proposta de 94, a questão da necessidade da focalização através de um componente assistencial público ligado a uma renda mínima assistencial. Já o pilar quatro, apenas expressa a tendência do Banco Mundial de transformar as políticas sociais em assunto de filantropia das famílias, igreja, organizações não-governamentais, etc. É, assim, uma regressão histórica. Assim, o primeiro pilar (subsistema público), o segundo (subsistema privado de capitalização, obrigatório) e o terceiro (subsistema privado, mas voluntário) continuam representando, basicamente, os mesmos componentes do documento de 94. Neste sentido, a introdução do pilar dois, continua sendo a referência central da proposta de reforma do Banco Mundial.

Exposta esta questão, entendemos que esse sistema multipilar do Banco Mundial é expressão para os sistemas de previdência social das tendências de focalização e privatização que marcam as políticas sociais neoliberais. Assim, segundo (Holzmann & Hinz, 2005: 10),

The main changes to the Bank's perspective concern the enhanced focus on basic income provision for all vulnerable elderly as well as the enhanced role for market-based, consumption-smoothing instruments for individuals both within and outside mandated pension schemes. The Bank increasingly recognizes the importance of initial conditions and the extent to which conditions in a particular country necessitate a tailored or tactically sequenced implementation of the multipillar model. (Holzmann & Hinz, 2005: 10)

Essa maior ênfase no atendimento básico e nos instrumentos de mercado são ainda mais desenvolvidos e ficam mais claros na explicitação dos princípios chaves. Nesta parte, além da reafirmação dessa ênfase, eles reconhecem, embora isso não traga grandes implicações concretas na recomendação dos pilares, que, apesar da *referência* essencial, o regime de capitalização depende de condições apropriadas para sua introdução. Nas palavras desses autores, os três princípios chaves são:

*First*, all pension systems should, in principle, have elements that provide basic income security and poverty alleviation across the full breadth of the income distribution. Fiscal conditions permitting, this suggests that each country should have provisions for a basic pillar, which ensures that people with low lifetime incomes or who only participate marginally in the formal economy are provided with basic protections in old age. (...)

*Second*, if the conditions are right, prefunding for future pension commitments is advantageous for both economic and political reasons and may, in principle, be undertaken for any pillar. Economically, prefunding requires the commitment of resources in the current period to improve the future budget constraints of government and may contribute to economic growth and development. A key issue in determining whether advance funding is advantageous is the extent to which it results in net additions to national savings. (...)

*Third*, in countries where prefunding promises to be beneficial, a mandated and fully funded second pillar provides a useful benchmark (but not a blueprint) against which the

design of a reform should be evaluated. As a benchmark, it serves as a reference point for the policy discussion and a means to evaluate crucial questions about welfare improvement and the capacity to finance the transition from pay-as-you-go to funded regimes. (Holzmann & Hinz, 2005: 14-15, grifo nosso)

Com isso, entendemos que, da proposta multipilar do Banco Mundial, emerge, na verdade, um sistema com dois componentes, ou subsistemas, principais: um pilar público, ligado ao atendimento da amenização da pobreza na velhice, e outro, principal, privado, organizado sobre a forma do regime de capitalização e administrado pelos fundos de pensão.

A existência do primeiro pilar, público, que pode ter plano de benefício definido, aparece, seguindo os princípios básicos que orientam as posições do documento, apenas como um resíduo. Apenas expressa assim, o entendimento do Banco que, alguns países não tem condições de realizar reformas mais ousadas e têm ainda que reservar um pilar público. Conforme lembra Bellofiore (2003: 17), apesar do Banco Mundial aceitar a existência de um pilar público reformado, com requisitos maiores e valores de benefícios menores, a recomendação principal preferida é mesmo o regime de capitalização, fundado naquilo que o autor italiano chama de *capitalismo dos fundos de pensão*.<sup>89</sup>

Assim, diminuir a cobertura dos sistemas públicos de previdência social e instituir/ampliar o regime de capitalização, este é o fulcro que emerge da proposta de reforma multipilar do Banco Mundial<sup>90</sup>. Com isso, uma questão importante para o prosseguimento deste trabalho é a melhor definição sobre as reformas neoliberais que substituem os sistemas públicos por sistemas privados de previdência social e as reformas neoliberais que “apenas” provocam reformas nos sistemas públicos. A seguir, definiremos esse processo através dos conceitos de reformas estruturais e reformas paramétricas, e apresentamos brevemente uma lista de países em que elas estão sendo implementadas.

---

<sup>89</sup> Segundo Bellofiore (2002: 61-62), “*A tese do Banco Mundial, mas logo após, de todos os responsáveis ela política econômica, é que as tendências demográficas e as mudanças estruturais do capitalismo conduzem inelutavelmente para um decidido e rápido enfraquecimento da primeira pilastra e, portanto, em direção à necessidade de um reforço substancial da segunda, que vem, assim, a constituir-se como o sustentáculo do sistema previdenciário.*”

<sup>90</sup> Além desse sistema multipilar, outra proposição complementar do Banco Mundial deve ser discutida neste trabalho, a questão da previdência dos trabalhadores do Estado. Conforme informações do próprio Banco Mundial (2001), ANFIP (2003b: 51) e Marques & Euzéby (2003: 12), assim como o Brasil, a grande maioria dos países apresentam um sistema previdenciário em que os regimes dos trabalhadores do setor privado e do Estado são separados (consultar, em anexo, o Quadro A.1.1). Além disso, a maioria dos principais sistemas de previdência dos servidores públicos, também continuam sendo organizados pelo regime de repartição com plano de benefícios definidos (ANFIP, 2003b: 51 – consultar o Quadro anexado A.1.2). Sobre isso, conforme lembra Marques & Euzéby (2003: 1), a proposição do Banco Mundial, já há bastante tempo, é que haja a unificação dos sistemas de previdência dos trabalhadores do Estado e da iniciativa privada. Além disso, a partir da análise das mudanças que vem ocorrendo pelo mundo, o Banco Mundial (2001) sugere que os países adotem reformas que visem reduzir os gastos com essas pensões, além das já conhecidas propostas de mudanças no regime financeiro e no plano de benefícios. Neste sentido, para além da unificação, as proposições do Banco Mundiais para



### 1.2.3 A Aplicação da Reforma Multipilar do Banco Mundial. As Reformas Estruturais e Paramétricas

Nesta seção, objetiva-se discutir o sistema multipilar proposto pelo Banco Mundial através dos conceitos de *reformas estruturais* e *paramétricas*<sup>91</sup>. Entendemos que, nos marcos da aplicação das políticas neoliberais, as reformas estruturais dizem respeito ao processo de *privatização* dos sistemas de previdência, enquanto as reformas paramétricas representam o processo de *redução e focalização* dos sistemas públicos de previdência. Na verdade, veremos que essas reformas são complementares.

Segundo Mesa-Lago (1997b: 13); Matijascic (2002: 105), as reformas estruturais são caracterizadas pela introdução *obrigatória* de um regime individual de capitalização integral (SICI) com o objetivo de *substituir, competir e complementar* o sistema público que pode ser extinto, reformado ou ainda não sofrer alterações<sup>92</sup>. São, assim, as reformas que representam a privatização da previdência através da introdução de um sistema inteiramente privado ou um sistema multipilar, com um pilar público reformado e outro privado obrigatório.

Na literatura consultada, é consenso que a América Latina é a região pioneira e a que aplicou as reformas estruturais mais profundas (Mesa-Lago, 1997a, 1997b; Marques, 1998; Schwarz & Demirgüç-Kunt, 1999; Turner, 2001; Soares, 2003; Cruz, 2004; Holzmann, 2005)<sup>93</sup>. Segundo Mesa-Lago (1997: 13), as reformas estruturais realizadas na região, dependendo da maneira como é introduzido o segundo pilar, podem ser classificadas como: a) *substitutivas*; b) *mistas* ou c) *paralelas*.

A reforma estrutural substitutiva (em que o sistema público é fechado e inteiramente substituído por um sistema privado) foi a reforma realizada no Chile (1981), Bolívia (1997), México (1997), El Salvador (1998) e Nicarágua (2001). Já a reforma estrutural paralela (em que o sistema

---

a previdência dos servidores não mudam muito em relação a sua proposta multipilar mais geral. Contudo, dada a importância desse aspecto para este trabalho, no próximo capítulo, retornaremos à esta questão.

<sup>91</sup> Segundo Matijascic (2002: 110), na literatura internacional, a nomenclatura dessas reformas pode variar. As reformas nos parâmetros dos regimes podem aparecer como reformas paramétricas ou como *reformas não estruturais* (Chand & Jaeger, 1996; Mesa-Lago & Muller, 2001; Disney (2000) & Brooks, 2000 e Holzmann, 2005). Já as reformas estruturais podem aparecer como *reformas sistêmicas*, conforme Chand & Jaeger (1996). Schwarz & Demirgüç-Kunt (1999) ainda classificam essas reformas, como *reformas menores* e *reformas maiores*.

<sup>92</sup> O (SICI), é o sistema básico do regime de capitalização. Segundo Mesa-Lago (1997b: 9), esse sistema “*baseia-se em um prêmio fixo uniforme (contribuição definida), sendo que os atuais e os futuros segurados financiam suas respectivas aposentadorias mediante o depósito de suas contribuições – em alguns casos, também das de seus empregadores – em uma conta individual, cujo valor é, então, investido e o respectivo rendimento acrescido à referida conta.*”

público não é fechado, mas reformado, e é criado um novo sistema em que os dois competem entre si) foi a reforma realizada no Peru (1993) e na Colômbia (1994). E, por fim, a reforma estrutural mista (em que o pilar público é complementado por um pilar privado obrigatório) foi a reforma realizada na Argentina (1994), Uruguai (1996) e Costa Rica (2001) (Mesa-Lago, 2003: 228- 230)<sup>94</sup>.

Outros autores que vêm estudando as reformas da previdência pelo mundo, apontam ainda que as reformas estruturais que estabelecem obrigatoriamente um pilar baseado no regime financeiro de capitalização e um plano de contribuições definidas vêm sendo realizadas em países do Leste Europeu, como Hungria, Polônia e Cazaquistão (Schwarz & Demirgüç-Kunt, 1999; Turner, 2001)<sup>95</sup>.

Para o que nos interessa neste trabalho, o que define as reformas estruturais é a introdução *obrigatória* do segundo pilar proposto pelo Banco Mundial (Matijascic, 2002: 111). No caso da reforma estrutural paralela, o caráter obrigatório deve ser entendido do ponto de vista da composição do sistema como um todo e não da opção individual de cada segurado. Já na reforma estrutural mista, o segundo pilar é instituído obrigatoriamente como complemento a um pilar básico público (trata-se, neste caso, de uma obrigatoriedade tanto do ponto de vista do sistema, como do ponto de vista de cada segurado)<sup>96</sup>. São, assim, reformas que levam à privatização total (reformas estruturais substitutivas) ou parcial (reformas estruturais mistas e paralelas) dos sistemas públicos de previdência.

Contudo, entendemos que esta interpretação sobre a caracterização das reformas estruturais deve ser ampliada para incluir, além da introdução obrigatória, a expansão do pilar privado não obrigatória (previdência privada complementar, o terceiro pilar do Banco Mundial). Lembrando uma discussão contida em Marques (1998); Granemann & Saldanha (2003) e Mota (2002), é a definição do

---

<sup>93</sup> A reforma chilena de 1981 foi a primeira e mais profunda realizada até os dias atuais. Nesta reforma, as contribuições passaram a ser realizadas apenas pelos trabalhadores e o regime passou a ser financiado exclusivamente por fundos privados (Marques, 1998, 8).

<sup>94</sup> Para uma análise completa das características e dos resultados apresentados por essas reformas, consultar Mesa-Lago (1997b, 2003).

<sup>95</sup> Além desses, Schwarz & Demirgüç-Kunt (1999: 6-7; 22) classificam as reformas realizadas em países centrais como Suécia e Austrália, além de periféricos como Nigéria, Moçambique, Zimbábue, Angola, *Seychelles*, Oman, Guatemala e Indonésia como reformas maiores - ou, estruturais - (em anexo, no Quadro A.1.3, apresentamos a relação elaborada por estes autores). Contudo, nós entendemos que estes países não podem ser colocados ao lado dos latino-americanos e leste-europeus citados porque tratam de reformas diferentes. Para o caso dos países periféricos citados, com exceção de *Seychelles*, trata-se de reformas estruturais não neoliberais. Nestes casos, estes países seguiram o caminho inverso ao da maioria, e estabeleceram sistemas mais próximos dos regimes de repartição com benefícios definidos (Schwarz & Demirgüç-Kunt, 1999: 22). Já para os países centrais, como Suécia e Austrália, também é preciso levar em conta algumas considerações. Na Suécia, por exemplo, assim como o sistema italiano, o pilar de capitalização é escritural (Matijascic, 2002: 87) em que a administração é pública (Turner, 2001: 37). É assim, um sistema de capitalização com forte regulação estatal. Na Austrália, o pilar é de capitalização, mas os benefícios são definidos (Turner, 2001: 37). Assim, são sistemas com um pilar privado, mas com forte regulação estatal.

<sup>96</sup> Lembrando Mesa-Lago (1997: 47a), o sistema misto é “[...] composto obrigatoriamente por dois programas, um público, mas reformado, baseado em regime de repartição, e outro de CPI administrado por instituições públicas ou privadas”

tamanho do teto do primeiro pilar que determina as possibilidades de expansão do terceiro pilar. Assim, mesmo que não se tenha nenhuma obrigatoriedade institucional, formal, de filiação ao regime de capitalização dos fundos de pensão, um teto baixo para o pilar público torna obrigatória a filiação ao regime complementar.

Com isso, entendemos que para analisar o caráter estrutural de uma reforma da previdência é necessário, além da verificação do caráter obrigatório do regime de capitalização, averiguar o quão impositivo é o tamanho do teto do pilar público para a filiação ao regime dos fundos de pensão<sup>97</sup>. Neste trabalho, o estabelecimento ou a diminuição do teto do sistema público será considerado como uma reforma estrutural neoliberal, no sentido em que ela representa o processo de privatização dos fundos previdenciários através da expansão da previdência privada em detrimento do sistema público<sup>98</sup>.

Ainda conforme Mesa-Lago (1997: 13), tendo em vista sua definição anterior, as reformas paramétricas são aquelas que não inserem obrigatoriamente um pilar baseado no regime de capitalização, mas apenas promovem alterações nos parâmetros do sistema público de previdência<sup>99</sup>.

Com isso, as reformas paramétricas ou não estruturais fazem parte do conjunto de recomendações do Banco Mundial, mas não levam ao estabelecimento do sistema multipilar, já que, como vimos, um sistema multipilar é caracterizado por dois pilares obrigatórios, um, público, voltado para o atendimento mais assistencial e, outro, privado, baseado no regime de capitalização. Contudo, isso não significa que essas reformas visem aumentar direitos dos trabalhadores. Na verdade, elas objetivam, no marco das políticas neoliberais, ajustar o sistema público de forma a torná-lo mais equilibrado e sustentável. Além disso, outra questão é que as reformas que levam ao sistema multipilar proposto pelo Banco Mundial devem ser entendidas como fazendo parte de um processo. Neste

---

<sup>97</sup>Reino Unido, EUA, Austrália e Canadá são exemplos de países cujos sistemas de previdência, apesar das especificidades, apresentam uma grande participação do pilar privado não obrigatório (terceiro pilar do Banco Mundial). Conforme veremos a seguir, essa é uma das bases para o grande protagonismo dos fundos de pensão anglo-saxões para a “globalização financeira”. Para uma discussão sobre esses sistemas, em particular o do Reino Unido, consultar Maia (2003). Esses sistemas são assim conhecidos como o modelo anglo-saxão, em contraposição aos sistemas dos demais países Europeus em que o regime público tem uma cobertura maior.

<sup>98</sup> No próximo capítulo, voltaremos à esta questão. Contudo, já cabe um registro preliminar, o sistema previdenciário brasileiro ainda é organizado com base em dois pilares, um sistema público financiado pelo regime de repartição com benefícios definidos e um sistema privado não obrigatório (Marques, 1998: 14; Matijascic, 2002: 40-54).

<sup>99</sup> Para Mesa-Lago, as reformas não estruturais incluem ainda o estímulo ao regime voluntário de previdência privada complementar (terceiro pilar). Para nós, vimos que esta definição deve ser problematizada.

sentido, esse processo pode ser iniciado por reformas no pilar público que incentivem, mesmo que não formalmente obrigatório, uma expansão do pilar privado (no caso, o terceiro pilar) <sup>100</sup>.

Dito isso, entendemos que as reformas paramétricas fazem parte do processo de *reorientação* da intervenção do Estado na economia, representando a pressão neoliberal por redução e focalização dos gastos sociais. Contudo, como temos lembrado até aqui, a forma como esse processo ocorre depende das condições políticas e econômicas de cada país. Assim, segundo Silva (2004: 130), em termos gerais, as principais características dessas reformas são:

- a) redução das prestações gerais ou específicas, como forma de dividir os custos crescentes da relação de dependência;
- b) modificações na fórmula para o cálculo das prestações: em geral se aumentam os anos;
- c) aumento da idade para aposentadoria em combinação com a aposentadoria parcial antecipada;
- d) ajustes pelos custos de vida ou outras variáveis;
- e) aumento das taxas de contribuição;
- f) igualdade de tratamento para homens e mulheres;
- g) incremento dos regimes complementares. Silva (2004: 130)

Ainda neste sentido, a partir do trabalho de Schwarz & Demirgüç-Kunt (1999: 33-39), entendemos que as reformas paramétricas dizem respeito ao maior rigor na definição dos critérios de elegibilidade (aumento da idade mínima e de tempo de trabalho para o requerimento dos benefícios), pressão para a diminuição dos valores das despesas com os benefícios (através de mudanças na base de cálculo dos benefícios, nas formas de indexação, além da taxa dos beneficiários) e busca pelo aumento das receitas de contribuição (através de mudanças na taxas, nas bases e na taxa das contribuições).

Sobre isso, Schwarz & Demirgüç-Kunt (1999) apresentam um importante balanço acerca das principais reformas paramétricas que vêm ocorrendo pelo mundo (em anexo, o Gráfico A.1.4 e o Quadro A.1.4 apresenta seus resultados)<sup>101</sup>. Segundo Schwarz & Demirgüç-Kunt (1999: 33), em termos mundiais, as alterações mais freqüentes são as mudanças nas taxas de contribuição, nas bases de cálculo das pensões, nas exigências de idade da aposentadoria, nos anos de serviço e na forma de indexação das aposentadorias e pensões.

---

<sup>100</sup> Segundo Holzmann & Hinz (2005: 20), para o Banco Mundial, um conjunto de reformas viáveis inclui, além da reforma multipilar, a sua preferida, mais quatro outras opções de reformas: “(a) *parametric reforms that keep the structure of benefits, public administration, and unfunded nature of the system but change key elements of the parameters*; (b) *a nonfinancial or notional defined-contribution (or similar) reform that changes the structure of benefits but keeps public administration and the unfunded nature of the system*; (c) *a marketbased approach that provides fully funded (defined-benefit or defined-contribution) benefits under private management*; (d) *public prefunding that provides defined benefits or defined contributions that are publicly administered*; and (e) *multipillar reforms that diversify the structure of benefits, administration, and funding of the pension system*” (Holzmann & Hinz, 2005: 20).

<sup>101</sup> O período analisado pelos autores é de 1992 a 1998 (Schwarz & Demirgüç-Kunt, 1999).



modelo anglo-saxão, este processo tem sido mais lento (Marques, 1998; Schwarz & Demirgüç-Kunt, 1999; Turner, 2001; Holzmann, 2005)<sup>103</sup>. Sobre isso, resume Holzmann:

*América Latina.* Es el líder en cuanto a las reformas pensionarias a nivel mundial, siendo que más del 50% de los países de la región han introducido esquemas de cuentas individuales administradas por el sector privado.

*Europa del Este y Asia Central.* La segunda región que ha surgido en materia de reformas a los sistemas de retiro son las economías de transición, los cuales han incorporado características regionales a los esquemas.

*Unión Europea.* Si bien han realizado reformas, éstas han avanzado de modo lento y básicamente a través de cambios paramétricos, a través de ajustes para mejorar los sistemas voluntarios.

*Asia del Sur y del Este.* Presentan algunos de los primeros ejemplos de cambios fundamentales en esa región.

*África del Norte y Medio Oriente.* Están en una etapa de reflexión respecto a cómo iniciar una reforma pensionaria, analizando los parámetros.

*África del Sub-Sahara.* El problema de los sistemas no sostenibles apenas se está identificando, prestándosele cada vez más atención. Holzmann (2005: 4; grifo nosso)

Neste sentido, mesmo com as importantes mudanças que vem sendo realizadas e pelo grande questionamento pelo que passam os sistemas públicos de previdência social, não há registros concretos de que esses sistemas serão todos substituídos por privados. É o que diz, por exemplo, Marques & Mendes:

Nesses 25 anos de crise, apesar de todo o discurso liberal sobre a superioridade dos regimes privados de capitalização, não há nenhuma base para se afirmar que exista alguma tendência em substituir o *pay-as-you-go* por regimes de fundo, embora os fundos complementares (abertos e fechados) tenham apresentado grande expansão (European Commission, 1998). (Marques & Mendes, 2000: 7)

Contudo, apesar da importância que os sistemas públicos ainda têm na maioria dos países, o fato é que persiste uma tendência mundial de ampliação dos fundos de pensão, principalmente complementando os sistemas públicos de previdência social. A discussão de algumas implicações desse processo será realizada a seguir.

#### 1.2.4 O Capitalismo dos Fundos de Pensão

---

<sup>103</sup> Para conseguir informações mais específicas sobre os sistemas de previdência social pelo mundo, consultar também: Monitor Internacional Da Reforma: Política Social, Política De Mercado Labour, Relações Industriais [www.reformmonitor.org](http://www.reformmonitor.org); a Associação Internacional de Seguridade Social (AISS) [www.issa.int](http://www.issa.int) e a coletânea da ANFIP “A Previdência ao Redor do Mundo” que pode ser consultada gratuitamente em <http://www.fundacaoanfip.org.br/previdencia-mundo-livros.php>

Desse processo de reformas neoliberais na previdência social discutido até aqui, a questão central é a expansão, através do pilar obrigatório e/ou suplementar, dos chamados *fundos de pensão* (grandes fundos de previdência, formados a partir da concentração de fundos individuais e capitalizados geridos privadamente por investidores especializados). Nestes termos, os fundos de pensão “[...] são instituições de natureza financeira que acumulam recursos de seus participantes ou vertidos à conta destes por seus empregadores e reverterem aos participantes o resultado da aplicação dos recursos sob a forma de fluxo de renda de natureza previdenciária (aposentadorias e pensões)” (Freitas, 1998, citado em Corrêa, 1998: 9). São assim, poupanças previdenciárias dos trabalhadores que pelas suas características, gigantescas massas de recursos financeiros, despesas previsíveis e de longo prazo e receitas com fluxo regular, tem um papel de grande destaque na atual fase do capitalismo (Correa, 1998; Maia, 2003).

Nesta seção, nos importa registrar a importância dos investidores institucionais<sup>104</sup> (companhias de seguro, fundos de pensão, fundos mútuos e outros fundos de investimento), e, em particular, o protagonismo dos fundos de pensão para a expansão da valorização fictícia do capital, nos marcos da mundialização do capital<sup>105</sup> (Ferreira & Freitas, 1990; Chesnais, 1996; Corrêa, 1998; Mota, 2002; Maia, 2003; Granemann & Saldanha, 2003a). Nas palavras de Mota, os fundos de pensão são *a pedra angular do capitalismo financeiro* (2002, 60). Esse protagonismo dos fundos de pensão, em particular, dos fundos anglo-saxões, advém de seu papel como *os mais importantes detentores de liquidez (poupança) no capitalismo mundial desde o final da década de 1970* (Ferreira & Freitas, 1990: 09; Chesnais, 1996: 246) e sendo assim, os agentes financeiros “[...] imprescindíveis para botar em funcionamento a máquina de valorização das aplicações financeiras” (Maia, 2003: 35). Eles são assim, o principal combustível que movimenta as engrenagens da valorização fictícia do capital<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> A partir da classificação da Bolsa de Valores de Nova York, os investidores institucionais podem ser entendidos como empresas que empregam profissionais para administrar o dinheiro de outras firmas ou indivíduos (Maia, 2003: 58).

<sup>105</sup> Desse processo, cuja análise mais detida foge do escopo deste trabalho, entendemos, como dissemos na primeira seção, que ele representa uma das respostas da burguesia à crise do capital dos anos 70. Sendo assim, um processo impulsionado pela burguesia financeira e seus Estados Nacionais imperialistas (em particular, os EUA). Representando ainda, em termos do padrão financeiro internacional, uma configuração marcada pelo dólar forte, regime de taxas de câmbio flutuante e livre mobilidade de capital. Sendo ainda, conforme lembra Maia (40), a fase de grande expansão do mercado de dívida direta, da integração dos mercados financeiros domésticos e os centros financeiros *off-shore*, das inovações financeiras e do protagonismo dos investidores institucionais. Tendo ainda como característica definidora, a expansão da valorização financeira do capital em detrimento dos lucros industriais (Chesnais, 1996: 243-248).

<sup>106</sup> Nas palavras de Corrêa (1998: 6), “[...] estes grupos são os principais atores privados deste processo e a lógica de aplicação dos vultosos montantes acumulados por eles dão a tônica deste processo.” Conforme lembra Chesnais (1996: 446), os investidores institucionais, representam para a mundialização do capital, em substituição aos bancos, “[...] os maiores ninhos de acumulação de lucros financeiros.” Essa substituição dos bancos pelos investidores institucionais como protagonistas da nova ordem financeira mundial, também é apontada por Maia (2003: 58) e Corrêa (1998: 9).

Os investidores institucionais, com destaque para os fundos de pensão, são assim nessa fase atual do capitalismo neoliberal financeirizado, os aplicadores financeiros mais importantes devido a grande massa organizada e concentrada de capital-dinheiro que controlam. Para se ter uma idéia desses valores e de seu crescimento, registramos alguns valores destacados por Maia:

O total de ativos nas mãos dos investidores institucionais das principais áreas da OCDE cresceu de US\$ 3,2 trilhões (38% do GDP) em 1981 para \$ 16,3 trilhões em 1991 (90% do GDP). Em 1995 atingiu US\$ 24,4 trilhões, superando o produto nacional bruto desses países (Blommestein, 1999: 29). Em conjunto, segundo o FMI, os fundos de pensão e as companhias de seguro e de investimento do Grupo dos 7 Países mais Desenvolvidos (G-7) somou cerca de US\$ 18,5 trilhões de ativos sob sua gestão em 1995. Comparando-se com o mercado global de títulos (que em 1993 atingia US\$ 14,1 trilhões) e o total do estoque da dívida pública do G-7 de US\$ 9 trilhões é possível dimensionar a magnitude de recursos manipulados por esses atores, que se tornaram um dos principais agentes financeiros da nova ordem financeira internacional. (Maia, 2003: 35)

Em termos desagregados, os fundos de pensão têm uma posição destacada na composição dos investidores institucionais. A Tabela A.1.3, em anexo, registra, para alguns países selecionados, além desse fato, o grande crescimento dos ativos dos investidores institucionais entre 1980 e 1993:

Sobre os fundos de pensão, em particular, destacamos que sua importância para as principais economias do mundo é cada vez maior desde a década de 70 (Corrêa & Vieira, 1999: 2; consultar Tabela A.1.4, em anexo). Contudo, como dissemos acima, sua importância em relação ao PNB varia muito, conforme aparece anexado na tabela A.1.5.

Assim, em termos de comparação entre o *estoque* dos fundos de pensão e o *fluxo* do PNB, notamos, a partir desses dados, que os ativos dos fundos de pensão representam um valor bem elevado, mais de 70% do PNB, nos Países Baixos, Reino Unido e EUA. Na escala intermediária, representam 58% no Canadá, 40,3% no Chile e menos de 30% no Japão e na Suécia. Já países como o Brasil, Alemanha, França, Itália, Argentina e México apresentam valores bem mais baixos. Contudo, lembramos que além dessa comparação, é importante considerar que em termos absolutos (conforme pode ser visto pela tabela A.1.3) os ativos dos fundos de pensão de EUA e Reino Unido são os mais importantes, chegando respectivamente, em 2000, a 6,4 e 1,2 trilhões de dólares (Mota, 2002: 61)<sup>107</sup>.

Com isso, a pergunta básica que tem que ser feita é a seguinte: Para onde vai essa grande massa de capital-dinheiro concentrada? Ela financia o crescimento econômico através de investimentos de longo prazo ou são aplicadas em ativos financeiros de curto prazo? Segundo Chesnais (1996, cap. 10 e 11); Corrêa (1998); Mota (2002); Granemann & Saldanha (2003a) e Maia

---

<sup>107</sup> Ou seja, os ativos controlados pelos fundos de pensão estadunidenses são maiores, e bem maiores, do que todos os PIB's individuais dos demais países.



(2003, cap. 2), os fundos de pensão anglo-saxões, os maiores e mais importantes das finanças internacionais, são gerenciados por profissionais que usam técnicas de gestão de *portfólio* baseadas em indicadores de performance de curto prazo cujos objetivos são conseguir a maior rentabilidade, mobilidade e flexibilidade possível<sup>108</sup>. Assim, eles seguem a lógica dos demais aplicadores financeiros apresentando em suas carteiras de investimento uma “*predileção pela forma securitizada* (ações e títulos)” (Maia, 2003: 58). Segundo estes autores, os fundos de pensão anglo-saxões não apresentam comprometimento com o financiamento de longo prazo, mas sim com aplicações de viés de mais curto prazo e especulativo. A tabela anexada, A.1.6, apresenta, para o ano de 1995, a estrutura dos ativos dos fundos de pensão de alguns países selecionados.

Notamos com esses dados, que, em 1995, aproximadamente 2/3 dos ativos dos fundos de pensão dos EUA e Reino Unido são aplicados em ações. Contudo, conforme destaca Corrêa (1998, 14), essa “[...] *decisão não é efetuada levando em conta a atividade das empresas e tomando por base a rentabilidade anual. A análise realizada por estes fundos quando da aplicação de seus recursos vai na verificação dos rendimentos trimestrais, tendo como base uma análise essencialmente de curto prazo (ditadura do Quarterly Report)*”. A questão é que essa lógica seguida pelos gestores dos fundos de pensão representam uma grande parcela do mercado de ações destes países, chegando, segundo estimativas para o ano de 1993, a 26% do mercado acionário dos EUA e a 34% do Reino Unido (Corrêa, 1998: 13)<sup>109</sup>. Com isso, suas ações influenciam fortemente as bolsas de valores destes países.

Assim, ao contrário das análises ufanistas em que os fundos de pensão representariam o *capitalismo dos trabalhadores, socialismo dos aposentados ou o capitalismo sem capitalistas*<sup>110</sup>, entendemos que esse processo vem transformando o salário diferido dos trabalhadores (a poupança para o futuro incerto) em instituições centrais do capitalismo financeiro e encabeçando as finanças especulativas. Desse processo, uma questão política decisiva é que o interesse dos gestores dos fundos de pensão e dos trabalhadores cotistas é a valorização sempre crescente destes fundos previdenciários

---

<sup>108</sup> Nas palavras de Bellofiore (2002: 73) “Os próprios gestores dos fundos não escapam das leis que os avaliam segundo a capacidade de seguir, e não de derrubar, o rendimento médio do mercado, o chamado benchmarking, o que torna ilusório, mais que iluminista, qualquer projeto de fazer dos fundos de pensão, que exprimem ao grau máximo um novo individualismo, a vanguarda de um novo coletivismo.”

<sup>109</sup> Esse processo tem outras implicações, entre elas, o fato que as crises cada vez mais constantes nas bolsas de valores podem levar à bancarrota a previdência de milhares de trabalhadores. É o que lembra, por exemplo, Coggiola (2003b).

<sup>110</sup> Esses são os termos utilizados, por exemplo, por Peter Drucker (Mota, 2002: 62). Já para a Associação Brasileira de Previdência Privada (ABRAPP), a expansão dos fundos de pensão representa o “*processo de construção de um capitalismo sem capitalistas, no qual a propriedade das empresas encontram-se pulverizados entre muitos milhões de trabalhadores participantes de fundos de pensão, hoje transformados em poderosos investidores institucionais*” (editorial revista ABRAPP, fev. 97, número 31; citado em Mota, 2002: 64)

(Mota, 2002; Bellofiore, 2002; Granemann & Saldanha, 2003a). Contudo, como bem lembra Chesnais, a valorização financeira do capital é um processo em que “a ‘retenção sobre a mais valia’ tem a forma imediata de uma punção sobre os lucros industriais. Mas, as empresas principalmente as grandes, tem meio de transferir o peso dessa punção sobre os trabalhadores” (Chesnais, 1996: 247). Neste sentido, para o que nos importa, a expansão da valorização fictícia do capital é realizada a partir do aumento da exploração sobre a força de trabalho. É assim, desse aumento da exploração sobre a força de trabalho que a valorização dos fundos de pensão se torna possível. Eles tornam-se assim, querendo ou não, patrões de outros trabalhadores. É o que diz, por exemplo, Mota:

Ao tornarem-se investidores e/ou proprietários de meios de produção, estes trabalhadores tornam-se – quer tenham conhecimento ou não do fato – em provedores de capital, patrões de outros trabalhadores e protagonistas de um conjunto de iniciativas que, na prática, os qualificam como parceiros do grande capital. (Mota, 2002: 63)

Deste modo, rompe-se a solidariedade de classe do sistema público e instala-se a lógica financeira do capitalismo dos fundos de pensão em que os trabalhadores para garantir suas aposentadorias dependem da exploração de outros trabalhadores. Segundo Granemann, as implicações deste processo é que:

Com este mecanismo rompe-se a solidariedade, valor fundante na construção histórica da luta dos trabalhadores por melhores condições de vida e trabalho, e instala-se o circuito da exploração do capital no seio das diversas categorias de trabalhadores ao substituírem-se as lutas e organizações de classe pela administração do capital-dinheiro. Isto ocorre porque os fundos de pensão vinculam a solidez e a estabilidade do sistema de aposentadoria à continuidade da exploração, num autentica chantagem de classe. Há ainda o fortalecimento da ideologia liberal –a cada um e de cada um de acordo com as suas capacidades, cada um é responsável pela sua aposentadoria, a solidariedade entre as gerações é substituída pelos juros do mercado financeiro, como se o capital produzisse juros como a pereira dá pêras. Para dizer com outra maneira, os trabalhadores de determinado fundo de pensão devem aplicar seus recursos para a aposentadoria naquelas ações mais lucrativas e nos empreendimentos considerados mais sólidos. E, mais lucrativas serão as ações das empresas que potencializarem a extração de mais-valia de seus trabalhadores. (Granemann, 2003: 5)

Com isso, para os que permanecem críticos das mazelas trazidas pelo capitalismo e defensores da centralidade do trabalho na geração do valor, o entendimento de que o pagamento das pensões continua e continuará sendo gerado pelos trabalhadores, traz consigo uma interpretação negativa desse processo de expansão dos fundos de pensão. Isso se dá, seja por suas implicações econômicas, a funcionalidade dos fundos de pensão para a valorização fictícia do capital e a ligação desse processo com o aumento da exploração sobre a força de trabalho, ou pelas implicações políticas,

a transformação dos trabalhadores em *operadores de fundos de pensão*<sup>111</sup> e o reflexo disso para a consciência de classe no capitalismo contemporâneo.

### 1.2.5 Reformas Neoliberais na Previdência Social. Definições Finais

Inscritas no contexto da crise orgânica do capital nos anos 70 e nos marcos da reação burguesa, as reformas da previdência devem ser entendidas como um processo mundial com interesses de classes e cujos objetivos centrais são a diminuição e a focalização da participação estatal na gestão da política social e a abertura de novos mercados para a valorização do capital<sup>112</sup>. Representam assim, a tendência neoliberal para a seguridade social sintetizada “[...] *em torno de dois pólos: a privatização e a assistencialização da proteção social, instituindo ao mesmo tempo, as figuras do cidadão-consumidor e do cidadão-pobre, objeto da assistência social focalizada.*” (Mota, 2002: 55; grifo da autora). Lembrando Coggiola (2003a: 1), partindo do entendimento de que os direitos previdenciários são considerados, numa perspectiva intergeracional, como parte do sistema salarial, então, na verdade, as reformas neoliberais na previdência social dizem respeito à necessidade dos capitalistas de aumentarem a exploração sobre a força de trabalho. Trata-se, além disso, da tentativa burguesa de transformar os salários diferidos dos trabalhadores em fonte de acumulação de capital.

Partindo desse entendimento, entendemos que a discussão sobre o futuro dos sistemas previdenciários deve ter como ponto de partida a fase atual de crise do capitalismo e a incapacidade da reação burguesa de recuperar as altas taxas de crescimento vigentes no pós-guerra. Isso significa dizer que a discussão sobre o futuro dos sistemas públicos de previdência deve se pautar pelos problemas enfrentados por esse regime diante das baixas taxas de crescimento econômico, do crescente

---

<sup>111</sup> É o que diz, por exemplo, Oliveira (2003) no seu texto “*O ornitorrinco.*”

<sup>112</sup> Neste sentido, é emblemática a afirmação de Moraes (1999, 12 apud Mota, 2002, 58), um então secretário do Ministério da Previdência Social (MPS) brasileiro, de que diante da nova conjuntura internacional e nacional, as políticas públicas de proteção de riscos sociais “[...] *está condicionada por uma tendência geral, no sentido de revisar o espaço da iniciativa pública e das formas tradicionais de atuação estatal em favor do mercado (setor privado) e das ações comunitárias (terceiro setor)*”. Com isso, “*o Estado deve estar crescentemente estruturado sob o princípio da subsidiaridade, devendo intervir quando necessário em razão da insuficiência ou da inadequação da ação privada comunitária. Assim, a ação deve privilegiar a indução e/ou a regulação dos processos*” (Moraes, 1999, 12 apud Mota, 2002, 58).

desemprego, dos baixos salários e da precariedade que marcam o mercado de trabalho atual<sup>113</sup>. Isto é, *a chamada crise dos sistemas previdenciários deve ser tratada dentro do contexto da própria crise do sistema capitalista*<sup>114</sup>.

Contudo, na fase atual de hegemonia neoliberal, a fração dominante e seus intelectuais orgânicos, em especial, os especialistas do Banco Mundial, vêm tentando *socializar* o diagnóstico da incapacidade de sustentação financeira dos sistemas públicos de previdência diante do crescente envelhecimento da população. Assim, conforme é apontado na literatura, a solução dessa *crise da previdência social* tem sido, na grande maioria dos países, as reformas neoliberais dos sistemas públicos de previdência. Vimos que essas reformas podem ser caracterizadas como reformas estruturais e reformas paramétricas.

Nos marcos da reação neoliberal de reorientação da intervenção estatal na economia, as reformas paramétricas seguem a lógica das reformas neoliberais de austeridade e focalização dos gastos sociais. Representam, como vimos, um processo realizado na grande maioria dos países em que os sistemas públicos de previdência social passam por ajustes através de medidas como o maior rigor na definição dos critérios de elegibilidade, diminuição dos benefícios e aumento das receitas de contribuição. Neste sentido, trata-se de reformas neoliberais paramétricas na previdência social. São assim, reformas que representam a ofensiva do capital sobre o trabalho, através da redução de direitos sociais, no caso, previdenciários.

Já as reformas estruturais – mais aplicadas na periferia e, em particular, em alguns países da América Latina e do Leste Europeu - são caracterizadas pela introdução/expansão nos sistemas de previdência de um pilar privado baseado no regime financeiro de capitalização, gerido pelos fundos

---

<sup>113</sup> Neste sentido, concordamos com Bellofiore, quando ele questiona os cenários pessimistas apresentados pelos defensores da privatização da previdência social. Sobre isso, ele diz: “*É certo que tais cenários são, quase sempre, construídos a partir de dados e projeções discutíveis. Para dar apenas alguns exemplos: esquece-se freqüentemente que se os próximos anos são marcados pelo “envelhecimento” da população, os anos de crescimento veloz do segundo pós-guerra também foram caracterizados por uma elevada taxa de dependência em consequência das então elevadas taxas de fertilidade, e, portanto, pelo peso que nos inativos tinha o número elevado de jovens em idade de trabalho; dá-se como certo que as taxas de atividade e de emprego permanecem no nível insatisfatório dos nossos anos, enquanto um incremento razoável deles reduziria a relação entre número de pensionistas e o emprego, e, portanto, diminuiria ou inverteria o aumento da cota da despesa previdenciária sobre o produto interno bruto; lança-se para frente a reduzida dinâmica da produtividade por empregado dos anos noventa, quando apenas um retorno aos níveis dos anos setenta e oitenta aumentaria o bolo a dividir entre ativos e inativos; uma elevação moderada dos fluxos migratórios pode contribuir para compensar a redução da população nativa em idade laboral; as políticas que induzem salários reais estagnados ou em redução são responsáveis por uma compressão das contribuições à previdência pública. Poder-se-ia continuar com os exemplos.*” (Bellofiore, 2002: 70)

<sup>114</sup> Conforme lembra Soares (2003: 37), mas num aspecto mais geral, é a crise capitalista que provocou a crise dos sistemas de bem estar social, e não o contrário.

de pensão. São, assim, reformas que introduzem um sistema inteiramente privado de previdência ou um sistema multipilar, com um pilar público reformado e outro privado, obrigatório.

Além disso, uma característica importante dessas reformas, cuja análise está na fronteira entre as reformas estruturais e paramétricas, é a expansão do pilar de previdência privada complementar (terceiro pilar, subsistema privado não obrigatório). Isto é, medidas como o estabelecimento/diminuição do teto do sistema público que, embora não obriguem institucionalmente, favorecem a expansão da previdência privada. Consideramos que a expansão da previdência complementar, que por definição é privada, pois complementa o sistema público, também é uma reforma estrutural, no sentido em que ela representa a privatização da previdência, de forma a transformar aquilo que durante um período histórico se transformou em direito público, gerido pelo Estado, em mercadoria, gerida por instituições privadas.

Ainda é de se destacar uma forte *complementaridade* que unifica esses dois conjuntos de reformas. Assim, com a diminuição da cobertura e dos valores pagos pelo sistema público apresenta-se a alternativa do sistema privado dos fundos de pensão. Com isso, consegue-se o objetivo de transformar o grande montante de recursos advindo dos salários diferidos dos trabalhadores em fundos privados para a acumulação de capital<sup>115</sup>. Ampliar as possibilidades de valorização do capital, ampliar os negócios, é este o objetivo fundamental das reformas na previdência social.

Desse processo, é de se destacar também o papel ativo do Banco Mundial como principal formulador e financiador das reformas neoliberais na previdência social. Vimos, que de sua reforma multipilar, emergem sistemas previdenciários baseados em dois pilares principais. Um, público, residual e focalizado, ligado ao atendimento da amenização da pobreza na velhice, e outro, principal, privado, organizado sobre a forma do regime de capitalização e administrado pelos fundos de pensão. Disso, entendemos que a proposição básica do Banco Mundial é bem clara, diminuir, reformar ou acabar com os sistemas públicos de previdência social e instituir o regime de capitalização, baseados nos fundos de pensão. Focalização de gastos e privatização, esses são os vetores que subsidiam as reformas neoliberais defendidas pelo Banco Mundial.

Com isso, nos resta pensar o Brasil e, em particular, os trabalhadores brasileiros neste contexto. Conforme lembraremos no próximo capítulo, as reformas realizadas nos anos 90, no Brasil, vêm sendo consideradas como reformas paramétricas (Mesa Lago, 1997a, 1997b, 2003; Matijascic

---

<sup>115</sup> É o que diz, por exemplo, Granemann & Saldanha (2003: 2) “*O segredo dos ataques à Previdência Social e aos servidores públicos, revela-se na necessidade do modo capitalista de produção de encontrar novos montantes de capital para o financiamento de sua acumulação em mais um de seus momentos de crise.*”

2002). O Brasil, apesar dos incentivos à expansão da previdência privada voluntária, ainda continua tendo um sistema público de previdência preponderantemente financiado pelo regime de repartição com benefícios definidos. Lembrando Matijascic (2002: 40-54), ainda não se implantou a reforma multipilar do Banco Mundial, já que o sistema continua tendo dois pilares, um, público, obrigatório e, outro, privado, mas voluntário<sup>116</sup>. Diante disso, o próximo capítulo tem por objetivo responder a seguinte questão: A reforma da previdência do governo Lula pode ser caracterizada como uma reforma neoliberal? A seguir, discutiremos estas questões.

---

<sup>116</sup> Sobre isso, a hipótese de Marques é que o sistema brasileiro ainda não foi privatizado porque “[...] *além da resistência dos trabalhadores às reformas - que no caso brasileiro não foi tão efetiva - o grau de institucionalização e universalização impede sua substituição por um regime privado, pelo menos nos marcos da democracia.*” (1998, 14)

## Capítulo 2. A Reforma Neoliberal do Governo Lula na Previdência dos Servidores

Destacados os fundamentos mais gerais da fase atual do capitalismo, em particular, a reação burguesa neoliberal à crise orgânica do capital, bem como a manifestação desse processo nas reformas neoliberais na previdência social, o objetivo deste capítulo é caracterizar a reforma da previdência do governo Lula.

À luz disso, defenderemos a tese que esta reforma deve ser caracterizada como tipicamente neoliberal. Representando, em termos simbólicos, o *batismo de fogo* de que o novo governo estaria disposto a aprofundar o modelo econômico neoliberal no Brasil. Com essas características, entendemos ainda que a reforma representou mais um capítulo do desmonte da seguridade social brasileira, em particular, por complementar a reforma realizada, em 1998, pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Com este intuito, este capítulo está dividido em três seções que se complementam. A primeira trata da implantação do modelo econômico neoliberal no Brasil, objetivando destacar o contexto e os determinantes estruturais que ajudam a explicar o conteúdo da reforma. Já a segunda seção busca recuperar o processo da qual a reforma faz parte, a construção e a atual desconstrução da seguridade social brasileira. Por sua vez, a terceira seção tem por objetivo, com base no que foi apresentado até o momento, caracterizar a reforma através da análise de seu conteúdo, incluindo os sujeitos de sua elaboração, seu diagnóstico e as medidas propostas e efetivamente aprovadas. Neste ínterim, fazemos ainda nossas considerações críticas aos argumentos que subsidiam a reforma.

## 2.1 A Aplicação do Modelo Econômico Neoliberal no Brasil

Conforme dissemos no primeiro capítulo, as políticas de *ajuste estrutural* empreendidas pelos países periféricos sob a orientação das instituições ditas multilaterais, com destaque para o FMI, Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC), devem ser entendidas nos marcos da tentativa de restauração burguesa, via cultura política da crise, à crise orgânica do capital. Esse processo de ajuste estrutural nos países periféricos, a partir da aplicação das políticas neoliberais, pode ser entendido como a fase contemporânea do imperialismo (Braga, 1996: 177-193; Petras, 1997: 22-31; Boito, 1999: 30-41). Nas contribuições de Duménil & Lévy (2004), trata-se do imperialismo neoliberal, ou da fase neoliberal do imperialismo. Desse processo, cuja análise mais aprofundada foge do objetivo deste trabalho, destacamos que a aplicação das políticas neoliberais na periferia tem garantido para as frações burguesas mais ricas dos países imperialistas (cuja aplicação das políticas neoliberais, conforme dissemos, ocorre de forma diferenciada) uma grande transferência de capital<sup>1</sup>. No entanto, a viabilização dessa exploração financeira da região (Boito, 1999: 39; Carcanholo, 2004b: 6), através da aplicação das políticas neoliberais, apesar de atender a interesses de classe bem definidos, conseguiu tornar-se hegemônica, aparecendo como única alternativa possível para todos.

Cientes disso, nesta seção, vamos destacar que a aplicação das políticas neoliberais no Brasil vem exacerbando, através das *armadilhas financeiras das contas externas* e das *contas do Estado*, as restrições estruturais ao crescimento econômico do país. Contudo, embora seja uma política restritiva, entendemos ainda que estas políticas devem ser entendidas como funcionais para as frações burguesas dominantes, justamente por garantirem a remuneração do capital fictício, via pagamento da dívida pública (interna e externa). Indicaremos que, neste contexto, torna-se inexorável o corte de gastos sociais para garantir o funcionamento do modelo. Destacaremos com isso que a reforma do governo Lula na previdência social deve ser entendida nos marcos dessa aplicação do *modelo econômico neoliberal* no Brasil<sup>2</sup>, e, em particular, seu aprofundamento no governo atual. É, assim, para garantir a valorização fictícia do capital que a reforma Lula foi realizada.

---

<sup>1</sup> Como mostram, apropriadamente, para o caso dos países da América Latina, Duménil & Lévy (2004).

<sup>2</sup> Sobre o modelo econômico neoliberal no Brasil, consultar Filgueiras (2005). Para este autor “*o que se identifica como sendo o modelo econômico neoliberal no Brasil - com sua respectiva dinâmica macroeconômica extremamente instável -, se estruturou a partir de profundas mudanças – capitaneada por sucessivos governos - em, pelo menos, cinco dimensões da organização econômico-social-política do país, quais sejam: 1- a relação capital/trabalho, 2- a relação entre as distintas frações do capital, 3- a inserção internacional (econômico-financeira) do país, 4- a estrutura e o funcionamento do Estado e 5- as formas de representação política.*” (Filgueiras, 2005: 25).



Como é vastamente reconhecido na literatura, a montagem desse modelo econômico neoliberal no Brasil ocorreu de forma decisiva após o acirramento das contradições do modelo de desenvolvimento econômico dinamizado pelo Processo de Substituição de Importação (PSI) (1930-1980). Os anos 80 são assim reconhecidos como uma década de crise interna, e um período decisivo de transição entre o modelo desenvolvimentista e o modelo neoliberal. Em termos da mudança, a eleição, em 1989, de Fernando Collor, e, em particular, os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), marcam a guinada decisiva do país ao neoliberalismo periférico.

De fato, conforme dissemos no primeiro capítulo, a crise mais geral do capitalismo nos anos 70 limitou a própria continuidade das estratégias desenvolvimentistas da periferia capitalista. Entre *romper* com a situação de dependência ao capitalismo mundial, agora em nova crise estrutural, ou se *ajustar* às novas necessidades da valorização do capital, a burguesia local reafirmou seu caráter subordinado, optando pela manutenção, agora em bases novas e ainda mais excludentes, do desenvolvimento capitalista dependente<sup>3</sup>.

Nos anos 90, essa reafirmação do caráter dependente da economia brasileira significou a integração tardia (Carcanholo, 2000; Cruz, 2004), mas acelerada, à chamada “globalização financeira”, ou à nova fase da mundialização do capital (Chesnais, 1996). Para essa integração, as medidas adotadas são conhecidas e envolveram primeiramente um conjunto de reformas neoliberais de abertura externa (comercial e financeira), complementadas por políticas macroeconômicas (política cambial, monetária e fiscal) cuja primazia anunciada foi a estabilização de preços<sup>4</sup>. Desse processo, destacamos ainda que diante de uma alta liquidez internacional no começo dos anos 90, o discurso “modernizante” da burguesia brasileira, e de seus intelectuais orgânicos, era a necessidade de abrir o país para a entrada de capitais externos<sup>5</sup>.

Desse processo, destacamos que apesar de algumas medidas adotadas já no final da década de 80 e nos governos de Collor (1990-1992) e no interregno Itamar (1992-1994)<sup>6</sup>, os dois governos de

---

<sup>3</sup> Para uma análise apropriada das bases de como a burguesia brasileira, via cultura política da crise, promoveu, nos anos 90, essa readaptação as novas necessidades da valorização do capital, consultar Mota (1995). A seguir, quando tratarmos do processo de consolidação da hegemonia neoliberal no Brasil, voltaremos mais detidamente nesta questão.

<sup>4</sup> Sobre isso, ver, especialmente, Baruco & Garlipp (2005).

<sup>5</sup> Lembramos que ainda hoje, seja em períodos de alta ou baixa liquidez internacional, o discurso neoliberal identifica na entrada de capitais externos o elemento impulsionador do crescimento econômico brasileiro. Para se obter credibilidade do chamado “mercado”, leia-se, os investidores financeiros nacionais e internacionais, é defendido, a todo custo, a manutenção dos chamados fundamentos econômicos. Em nome disso, tudo é justificável. A seguir, veremos alguns elementos dessa perspectiva, com destaque para Velloso (2004).

<sup>6</sup> Sobre as medidas neoliberais adotadas na década de 90 no Brasil, consultar, entre outros, Carcanholo (2002); Cano (1999) e Filgueiras (2005).

FHC representam a aplicação mais sistemática do projeto neoliberal no Brasil. Com isso, destacamos que o primeiro governo FHC (1995-1999) foi decisivo para a montagem das bases do modelo econômico neoliberal no Brasil.

Desse período, relevamos a perniciosa combinação entre a aceleração das reformas neoliberais de abertura externa (comercial e financeira) e as políticas macroeconômicas adotadas, como as bases fundamentais para o sucesso relativo da estabilização de preços conseguida com o Plano Real<sup>7</sup>. Além das medidas de abertura comercial e financeira que já vinham sendo adotadas desde o início da década de 90, contribuíram a política de manutenção do câmbio sobrevalorizado (tornando assim, os produtos importados mais baratos na moeda nacional) e a política de atração de capitais via juros básicos elevados. Com a âncora cambial, a taxa de juros que remunera os títulos públicos do governo federal passou a ser a variável-chave do processo de ajuste.

Contudo, essa estratégia levou a um controle não sustentado da inflação brasileira (Carneiro, 2003) em que o crescimento econômico é limitado por duas *restrições estruturais* integradas (Carcanholo, 2002, Almeida Filho & Côrrea (2003); Filgueiras & Lobo, 2003) a *armadilha financeira das contas externas* e a *armadilha financeira das contas do Estado*.

Destacamos que uma das características centrais da implantação do modelo econômico neoliberal no Brasil é a exacerbação da armadilha financeira das contas externas. Isso representa que a adoção das políticas neoliberais vem ampliando uma das características principais do desenvolvimento capitalista dependente no Brasil, a restrição externa estrutural<sup>8</sup>. Desse processo, destaca-se a consequência, em geral menosprezada pela teoria convencional, da valorização dos capitais dos países imperialistas nos países dependentes. Em destaque, esse investimento externo gera um comprometimento futuro, que se expressa em rígidos e crescentes déficits na balança de serviço.

Sobre esse processo, pelo Balanço de Pagamentos mostrado a seguir, percebemos que, a partir de 1992, a conta de capital passa a apresentar uma grande entrada de capitais externos na economia brasileira. Contudo, conforme dissemos, essa estratégia de atrair capitais externos acaba gerando comprometimentos futuros, conforme pode ser visto na manutenção dos altos déficits na balança de serviços.

---

<sup>7</sup> Para uma análise detalhada dessa estratégia econômica, incluindo, além das reformas e da política macroeconômica, a engenharia econômica que envolveu a reforma monetária do Plano Real, consultar, entre outros, Cano (1999) e Carcanholo (2002).

<sup>8</sup> Sobre a teoria da dependência, consultar, especialmente, o trabalho clássico de Marini (2000).

Tabela 2.1  
Balanço de Pagamentos (BP) do Brasil em US\$ bilhões: (1989-1994)

Conta \ Ano	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Balança Comercial</b>	<b>16,1</b>	<b>10,7</b>	<b>10,6</b>	<b>15,3</b>	<b>12,9</b>	<b>10,4</b>	<b>-3,2</b>	<b>-5,6</b>	<b>-8,4</b>	<b>-6,5</b>
-Exportações	34,4	31,4	31,6	35,9	38,6	43,5	46,5	47,7	53	51,1
-Importações	18,3	20,7	21	20,6	25,7	33,1	49,7	53,3	61,4	57,6
<b>Balança de Serviços</b>	<b>-14,8</b>	<b>-15,3</b>	<b>-13,5</b>	<b>-11,3</b>	<b>-15,5</b>	<b>-14,7</b>	<b>-18,6</b>	<b>-21,7</b>	<b>-26,9</b>	<b>-30,3</b>
-Lucros e dividendos	-2,4	-1,6	-0,6	-0,5	-1,8	-2,5	-2,6	-2,3	-5,6	-7,1
- Juros líquidos	-9,6	-9,7	-8,6	-7,3	-8,2	-6,3	-8,2	-9,8	-10,4	-11,9
- Outros	-2,8	-4,0	-4,3	-3,5	-5,5	-5,9	-7,8	-9,6	-10,6	-11,3
<b>Saldo em transações correntes</b>	<b>1,5</b>	<b>-3,8</b>	<b>-1,4</b>	<b>6,1</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1,7</b>	<b>-17,8</b>	<b>-24,3</b>	<b>-32,4</b>	<b>-34,1</b>
<b>Movimento de capital</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,7</b>	<b>-4,1</b>	<b>25,2</b>	<b>10,1</b>	<b>14,3</b>	<b>30,9</b>	<b>34,2</b>	<b>26</b>	<b>15,9</b>
- Empréstimos	1,9	-0,3	0,9	17,5	11,6	53,8	33,5	22,8	28,8	41,6
- I. portfolio líquido	0,7	0,1	0,5	1,7	6,6	5,0	4,7	6,1	5,3	-1,8
- IDE	0,1	0,3	0,5	1,1	0,4	1,9	2,9	9,2	16,2	23,7
-Amortizações	-14,5	-8,6	-7,8	-8,5	-9,9	-50,4	-11	-14,4	-28,7	-33,5
<b>Saldo do BP</b>	<b>-3,4</b>	<b>-8,8</b>	<b>-4,6</b>	<b>30,0</b>	<b>8,4</b>	<b>12,9</b>	<b>13,5</b>	<b>9</b>	<b>-7,8</b>	<b>-17,2</b>

Fonte: Carcanholo (2002: 166-167)

Para piorar a situação das já precárias contas externas, a sobrevalorização cambial que marca o primeiro governo FHC, reverte o saldo da balança comercial que passa, já desde 1995, a ser deficitário (vide Tabela 2.1). Com isso, é factual que a estratégia de forte atração de capitais e de sobrevalorização cambial, tem como consequência um alto déficit na balança de serviço e comercial e, por conseguinte, um alto déficit na conta de transações correntes (vide ainda Tabela 2.1).

De forma sintética, a armadilha se estabelece porque mantida a estratégia, a necessidade de atrair capitais para fechar o balanço de pagamentos gera novos comprometimentos futuros que exigem novas entradas de capitais. É, assim, um círculo vicioso. Déficits em transações correntes, necessidade de atrair capitais, comprometimentos futuros na conta de serviço, novos déficits em transações correntes.... Como bem lembram Almeida Filho & Côrrea (2003: 8), “*a hipótese para a continuidade desta perspectiva seria a de que a liquidez externa fosse imutável e que as condições de atração de capitais permanecessem as mesmas*”.

Lembrando Carcanholo (2002: 166), o fato é que o cenário externo tem sido marcado por uma forte instabilidade do sistema financeiro internacional. Com isso, essa estratégia de alto endividamento externo para financiar os recorrentes e rígidos déficits em transações correntes levou a uma dependência extrema de capitais externos – aumentando, assim, nossa *fragilidade externa* – e a uma baixa capacidade de resistência à choques externos – aumentando nossa *vulnerabilidade externa* – (Carcanholo, 2002). Desta maneira, em um cenário de forte mobilidade de capitais, dada pela reformas

neoliberais de abertura financeira realizadas em quase todas as economias, a atração descontrolada de capitais acaba gerando aumento no endividamento externo do país e uma piora em todos os indicadores de vulnerabilidade externa. A armadilha das contas externas torna-se ainda mais restritiva, já que, os detentores de capitais, seguindo esses indicadores, podem entrar e sair do país rapidamente.

Neste sentido, os dados são inequívocos. Tanto a dívida externa brasileira, quanto todos os indicadores de vulnerabilidade externa pioraram no primeiro governo FHC. Como pode ser visto, a seguir, na Tabela 2.2, a dívida externa passou de 148 Bilhões de dólares, em 1994, para 234,7, em 1998.

Tabela 2.2  
Dívida Externa: Estoque e Composição em US\$ bilhões (1989-1998)

Ano	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dívida externa total	115,5	123,4	123,9	135,9	145,7	148,3	159,2	179,9	200	234,7

Fonte: Carcanholo (2002: 169)

Fundamental na tomada de decisões dos detentores de capital, a piora dos indicadores de vulnerabilidade externa demonstrava o quão perniciososa é a estratégia de inserção subordinada na globalização financeira. Quanto mais o governo FHC, em reação às crises externas, insistia no pernicioso arranjo macroeconômico – câmbio fixo e elevadas taxas de juros – pior ficavam as condições das contas externas e maior o prêmio cobrado pelo capital externo para entrar no país.

Em que pese o seu caráter especulativo, o fluxo de capitais depende dos fundamentos da economia em questão! Mas não dos fundamentos propalados pela teoria/ideologia convencional e o senso comum (inflação, superávit primário das contas públicas, etc.). Trata-se dos fundamentos relativos à capacidade de pagamento/honra dos compromissos (dívidas) assumidos junto aos credores e investidores. Como qualquer lógica prestamista, quando existe algum sinal, ainda que meramente esperado, de que o tomador do empréstimo não irá pagar os seus compromissos, são revertidas as expectativas e o fluxo de capitais tende a se reverter. Essas condições de solvência são dadas por indicadores de vulnerabilidade externa. (Carcanholo & Páinzeira, 2004: 10)

A questão é que a estratégia levou a piora desses indicadores. A seguir mostramos esses resultados:

Tabela 2.3  
Indicadores de Vulnerabilidade Externa (1989-1998)

Indicador	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dívida externa total / exportações	3,35	3,93	3,92	3,78	3,77	3,41	3,42	3,77	3,77	3,8
Dívida externa líquida / exportações	3,3	3,6	3,6	3,1	2,9	2,5	2,0	2,1	2,5	3,6
Dívida externa total / PIB (%)	27,7	27,6	32	36,3	33,8	27,3	22,5	23,2	24,8	29,8
Dívida externa líquida / PIB (%)	25,4	25,4	29,6	29,9	26,3	20,1	18,5	18,1	18,3	25
Serviço da dívida / exportações	0,7	0,6	0,54	0,43	0,48	0,44	0,46	0,57	0,81	0,97
Serviço da dívida / PIB (%)	5,8	4,2	4,5	4,1	4,3	3,5	3,0	3,5	5,3	6,2
Pagamento de juros / exportações	0,28	0,3	0,27	0,2	0,21	0,14	0,17	0,20	0,19	0,23
Pagamento de juros / PIB (%)	23,0	21,7	22,2	19,5	19	11,6	11,6	12,6	12,8	15,1
Reservas internacionais/dívida total	0,08	0,08	0,07	0,17	0,22	0,26	0,32	0,33	0,26	0,19
Reservas i / serviço da dívida	0,4	0,53	0,54	1,54	1,7	1,7	2,4	2,2	1,2	0,9
Reservas internacionais/ juros pago	1,01	1,03	1,09	3,26	3,92	6,15	6,31	6,13	5,02	3,74
Saldo em conta corrente (CC) (% P	0,25	-0,81	-0,35	1,59	-0,14	-0,31	-2,55	-2,98	-3,86	-4,33
Saldo em CC/ exportações	4,3	-12,1	-4,4	16,9	-1,5	-3,9	-38,2	-50,9	-61,1	-66,7
Reservas CC / exportações	28,2	31,8	29,7	66,3	83,4	89,1	111	125	98	87

Fonte: Carcanholo (2002: 170)

Com a piora, conforme pode ser visto pela tabela acima, dos indicadores de condições de solvência e de liquidez da economia brasileira, o prêmio de risco cobrado pelos detentores de capitais para investimentos financeiros no país aumenta sobremaneira. É a partir desse processo que se estabelece a armadilha financeira das contas do Estado, como consequência do aumento da vulnerabilidade externa, trazida pela implantação do modelo econômico neoliberal no Brasil (Almeida Filho & Córrea, 2003; Carcanholo, 2002; Carcanholo & Paineira, 2004; Filgueiras & Lobo, 2003).

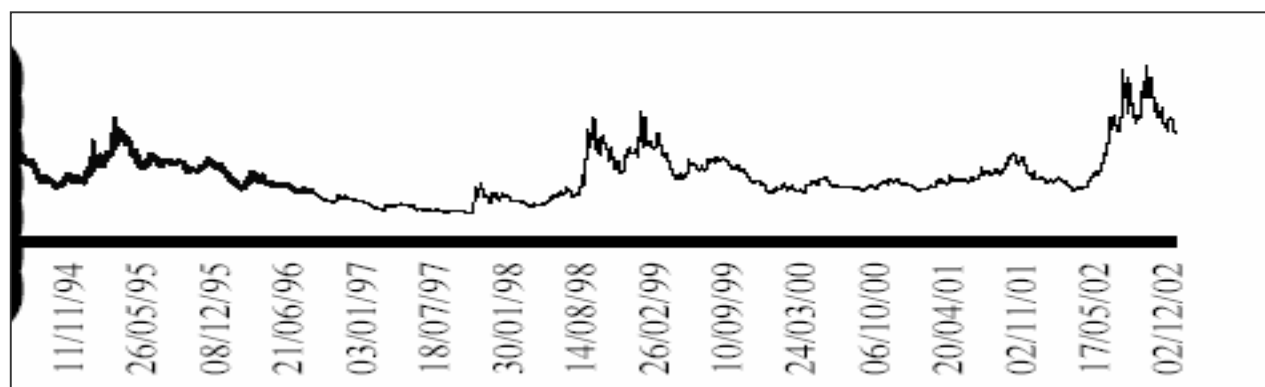
Um primeiro elemento que explica o aumento da dívida pública como reflexo da estratégia de atração de capitais externos é a esterilização, através do lançamento de títulos públicos, do grande aumento das reservas internacionais, em particular, nos dois primeiros anos do Plano Real (1995-1996). Assim, como o aumento das reservas internacionais gera expansão da base monetária, podendo implicar em aumento do nível geral de preços, a estratégia do governo, nos marcos da primazia da estabilização, foi o lançamento de títulos públicos.

Além disso, conforme dissemos, com ainda mais força no primeiro governo FHC, a estratégia de abertura financeira-câmbio quase fixo, num ambiente de forte instabilidade do mercado financeiro internacional, a taxa básica de juros (SELIC), que remunera os títulos da dívida pública brasileira, se tornou a variável-chave de ajuste e o referencial principal para a atração de capitais externos<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Na verdade, a estratégia de muitos investidores foi se endividar no exterior e comprar títulos da dívida pública brasileira. O referencial da taxa de juros compensava essa transação.

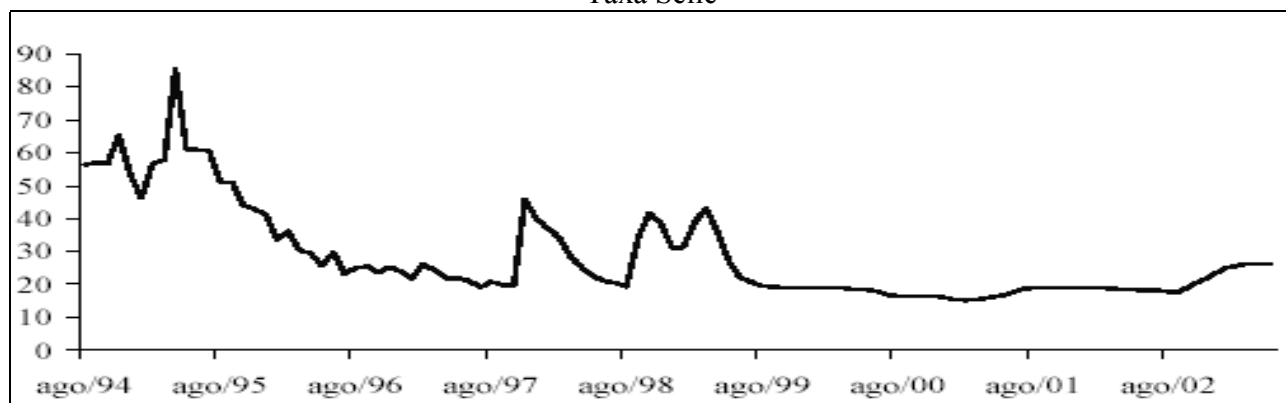
Em períodos de crise, como a crise do México (1994-1996), da Ásia (1997) e da Rússia (1998), o *risco-brasil* elevou-se, levando consigo o aumento do prêmio exigido pelo mercado financeiro para compra de ativos no país. Desse processo, o principal impacto é o aumento do serviço dívida pública brasileira<sup>10</sup>. Os gráficos a seguir mostram, respectivamente, a variação do risco-Brasil (medido pelo índice Embi+ Brasil) e as altas taxas de juros praticadas no período. Pode-se observar que nos momentos de crise, tanto o risco-Brasil, quanto a taxa Selic, foram elevados.

Gráfico 2.1  
Índice Embi + Brasil



Fonte: Almeida Filho & Côrrea (2003: 11)

Gráfico 2.2  
Taxa Selic



Fonte: Almeida Filho & Côrrea (2003: 12)

Em relação a este último gráfico, é evidente que a taxa básica de juros permaneceu, com ainda mais força no primeiro governo FHC, em um patamar extremamente elevado. Neste sentido, a

<sup>10</sup> Sobre a relação entre o aumento do risco país, da taxa de juros e do serviço da dívida pública, consultar, Almeida Filho & Côrrea (2003).

estratégia de abertura externa adotada, acabou levando à exacerbação da capitulação das autoridades monetárias brasileiras aos ditames do mercado financeiro. Sobre isso, é relevante o que diz Almeida Filho & Côrrea:

Se considerarmos que as crises da Ásia e da Rússia se processam em momentos em que o déficit em Transações Correntes já havia aumentado sobremaneira, podemos perceber que, tendo em vista a manutenção do modelo adotado, a necessidade de manter os capitais no país envolveu a capitulação das autoridades monetárias às demandas dos detentores de riqueza (domésticos e internacionais), de forma que os juros reais subiram fortemente em resposta a cada impacto externo (taxa de juros real média ficou no nível de 26,8% aa entre 1994 e 1995; entre 95-97 ficou em 16,6% e entre 97 e 99 ficou em 26,2%) . O que se percebe é que não eram as variações da taxa SELIC que geravam variações no Risco País. A taxa, na verdade, se ajustava às variações do referido índice, e até 1999 se apresenta uma correlação positiva entre estas duas variáveis. (Almeida Filho & Côrrea, 2003: 12)

Como resultado de todo esse processo descrito até aqui, é inequívoco o aumento da dívida pública do Estado. A Tabela a seguir mostra que o primeiro governo FHC é caracterizado por um grande aumento da dívida pública total, com destaque para o aumento da dívida interna como resultado do processo descrito acima:

Tabela 2.4  
Dívida Líquida do Setor Público em R\$ bilhões (1994-2000)

	1994	1995	1996	1997	1998
Dívida líquida total	153,2	208,5	269,2	308,4	385,9
- Dívida Interna	108,8	170,3	237,6	269,8	328,7
- Dívida Externa	44,4	38,1	31,6	38,6	57,2
Dívida líquida do governo federal e Banco Central	65,8	90,4	128,4	167,7	231,3
Dívida líquida total (% do PIB)	30,38	30,83	33,23	34,33	39,17

Fonte: Carcanholo (2002: 177)

Com esse aumento, destaca-se ainda o grande comprometimento das finanças do país com o serviço dívida (o pagamento de juros). A seguir, pela Tabela 2.5, registramos esse fato, em comparação com a deterioração dos gastos em investimento<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Como pode ser visto pela Tabela A.1, o Brasil é um dos países que paga, proporcionalmente ao PIB, mais juros.

Tabela 2.5  
Juros e Investimento 1990-1998 (%)

Ano \ Indicador	Pagamento de juros da dívida pública / PIB	Pagamento de juros da dívida pública / investimento
1990	4,1	16,3
1991	1,9	8,3
1992	5,5	23,9
1993	3,0	12,4
1994	4,9	18,8
1995	7,5	25,4
1996	5,8	19,2
1997	5,1	17,1
1998	8,1	38,3

Fonte: Carcanholo (2002: 179)

Desse aumento do endividamento do Estado no primeiro governo FHC, destacamos que a causa não é o aumento dos gastos primários, conforme defendem Giambiagi (2002); Velloso (2003, 2004) e o Ministério da Fazenda (MF, 2003). Na verdade, conforme entendemos, esse endividamento é resultado direto da implantação do modelo econômico neoliberal no Brasil, em particular, da interdependência entre a armadilha das contas externas e a armadilha das contas do Estado, cuja interligação é realizada pelo aumento da dívida pública, seja pela esterilização da forte entrada de capitais, seja pelo aumento da taxa de juros para atrair esses mesmos capitais externos (Carcanholo, 2002; Almeida Filho & Côrrea, 2003).

Na verdade, o argumento ortodoxo é *contrafactual* (Carcanholo, 2002: 172). À luz dos resultados das contas do governo, o déficit operacional apresentado no período é determinado basicamente pelo elevado gasto com os juros da dívida pública, já que os gastos primários foram controlados (apresentaram déficits diminutos apenas no segundo e terceiro ano de governo). Assim, se é verdade que neste primeiro governo FHC, não foi realizado um forte ajuste fiscal (Almeida Filho & Côrrea, 2003: 13), também não é verdade que os desequilíbrios das finanças públicas, via aumento do déficit operacional, possa ser tributado aos gastos primários. A seguir, apresentamos os dados que justificam essa afirmação:



Tabela 2.6  
Resultado operacional do governo federal em % do PIB

	1994	1995	1996	1997	1998
Resultado Operacional	-1,14	4,88	3,75	4,28	7,57
Resultado Primário	-5,21	-0,36	0,09	0,92	-0,01
Juros Reais Líquido	4,07	5,23	3,66	3,36	7,59

Fonte: Banco Central do Brasil. Citado em Lopreato (2002).

Obs: (-) superávit

(+) déficit

Com isso, a política macroeconômica do primeiro governo FHC apresentou, além da política monetária restritiva (em particular, pela elevada taxa de juros do período, vide Gráfico 2.2) e sobrevalorização cambial, uma política fiscal de gastos correntes equilibrada. Contudo, os elevados gastos financeiros (vide Tabela 2.6) acabaram criando uma forte restrição orçamentária. A partir disso, os gastos estatais, que impactam positivamente na demanda agregada, colaborando para o crescimento econômico, vão ficando cada vez mais limitados<sup>12</sup>.

É neste contexto que no ano de 1998 a crise cambial brasileira torna insustentável a manutenção do câmbio quase-fixado<sup>13</sup>. Assim, em 1999, já no segundo mandato de FHC, a política macroeconômica sofre mudanças. A taxa de câmbio passa a ser mais flexível, oscilando num patamar desvalorizado (conforme gráfico mostrado a seguir) e é adotado o regime de metas inflacionárias. Com isso,

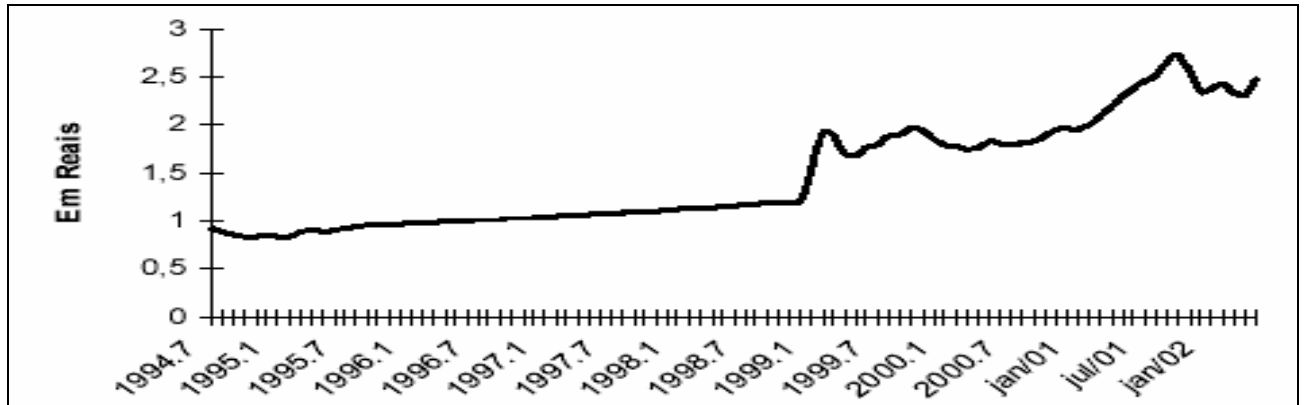
[...] os choques se geram em primeiro plano, sobre o câmbio. As taxas de juros não precisam ser usadas para defender o câmbio. As autoridades monetárias passam a se mover no intuito de alcançar as metas inflacionárias e os juros agem no sentido de eliminar os efeitos sobre preços, gerados pela depreciação da taxa de câmbio. Ou seja, mesmo mudando o regime de câmbio, as autoridades monetárias continuam com limites à sua forma de intervenção. (Almeida Filho & Côrrea, 2003: 15)

Como resultado dessa mudança, os juros nominais continuam elevados, porém variando num patamar consideravelmente menor do que no primeiro governo (Gráfico 2.2) e a taxa de câmbio passa a ser desvalorizada, conforme é mostrado, a seguir, no Gráfico 2.3. Com essa desvalorização, uma das consequências principais é o estímulo ao aumento das exportações e a melhora do saldo comercial.

<sup>12</sup> Conforme dissemos no primeiro capítulo, em termos gerais, as políticas sociais são determinadas pelas condições políticas e materiais de cada sociedade. Assim, além do discurso ideológico de necessidade de diminuição dos gastos estatais, as políticas neoliberais que vêm sendo aplicadas no país acabam restringindo o próprio orçamento das políticas sociais.

<sup>13</sup> Segundo Carcanholo, “A crise cambial brasileira traduziu-se em uma desvalorização acumulada em janeiro daquele ano de 64,08%, e em uma perda de reservas de US\$ 10,75 bilhões no primeiro trimestre do ano. A crise também obrigou o governo a alterar o regime cambial, supostamente para que a determinação do câmbio ficasse por conta do mercado. Entretanto, o Banco Central continua intervindo no mercado (vendendo reservas em dólares ou títulos com proteção

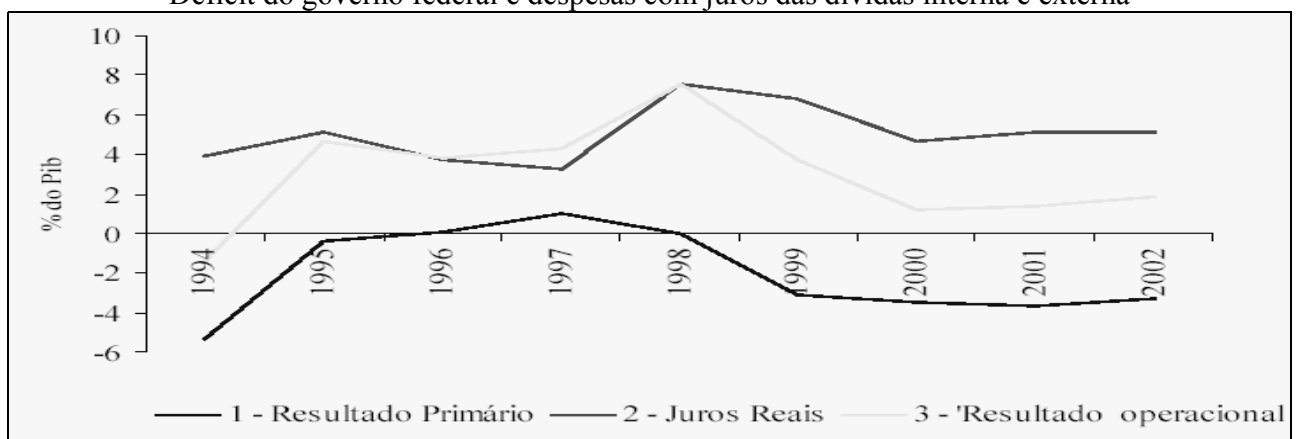
Gráfico 2.3  
Taxa de câmbio – Médias mensais



Fonte: Almeida Filho & Côrrea (2003: 16)

Outra mudança, também resultado da crise gerada pela armadilha macroeconômica imposta à sociedade brasileira, é que o governo passa a adotar um forte e crescente ajuste fiscal, através da geração de elevados superávits primários, de maneira a economizar recursos dos gastos correntes para pagamento do serviço da dívida pública. Com isso, além da política monetária, a partir desse período, a política fiscal também passa a ser altamente restritiva. A seguir, o Gráfico 2.4, mostra, além dos elevados superávits primários obtidos no segundo governo FHC, a manutenção do elevado gasto com juros, e o conseqüente déficit operacional.

Gráfico 2.4  
Déficit do governo federal e despesas com juros das dívidas interna e externa



Fonte: Almeida Filho & Côrrea (2003: 13)

*cambial) para controlar a cotação. Isto não só para segurar a inflação, mas também para não explicitar uma situação de insolvência externa para os capitais internacionais.” Carcanholo (2002: 192).*

Contudo, esses ajustes na política econômica *amenizam*, mas não retiram o país da armadilha macroeconômica advinda do modelo econômico neoliberal adotado (Almeida Filho & Côrrea, 2003; Carcanholo 2002; Carcanholo & Paineira, 2002 e Filgueiras & Lobo, 2003). Com a desvalorização do real perante o dólar, estimula-se o aumento das exportações, a melhora do saldo comercial e a diminuição do déficit em transações correntes. Com isso, diminui-se um pouco a fragilidade externa, ou seja, a dependência da entrada de capitais externos para fechar o balanço de pagamentos. Em relação ao ajuste fiscal, entendemos que ele representa uma medida ainda mais paliativa, já que, conforme argumentam vários autores (Carcanholo, 2002; Almeida Filho & Côrrea, 2003; Filgueiras & Lobo, 2003), a armadilha financeira das contas do Estado, cuja questão decisiva é o aumento da dívida pública, não é causada pelos gastos correntes, mas sim pelos gastos financeiros.

Nestes termos, essas mudanças não eliminam as restrições estruturais ao crescimento econômico porque elas não alteram a raiz fundamental da armadilha macroeconômica imposta ao país: a integração subordinada à mundialização financeira do capital<sup>14</sup>. Mudar esse quadro exigiria, de início, a reversão da abertura comercial e financeira que vem sendo imposta à economia brasileira nos marcos da reação burguesa neoliberal<sup>15</sup>.

Além disso, esse diagnóstico de manutenção das restrições estruturais ao crescimento econômico se fundamenta nos resultados apresentados pela economia brasileira no segundo mandato de FHC<sup>16</sup>. Sobre isso, pode-se comparar o comportamento da conta de transações correntes neste período em relação aos dois períodos anteriores, especificamente, o período pré-Real (90-94) e o período pós-Real, do primeiro governo FHC (1995-1998).

Tabela 2.7  
Transações Correntes por períodos em US\$ Bilhões

Discriminação	Pré-Real (90-94)	Pós-Real (95-98)	Pós-Real (99-02)
Balança Comercial	60,3	-22,4	13,9
Serviços e Rendas	-70,5	-92,7	-101,6
Serviços	-21,5	-36,9	<b>-27</b>
Rendas	-49	-55,8	<b>-74,6</b>
Transf.Unilaterais	8,6	9,3	7,2
Saldo	-1,6	-105,8	-80,5

Fonte: Filgueiras & Lobo (2003: 719)

<sup>14</sup> Sobre a mudança na política econômica e a manutenção da armadilha, consultar Almeida Filho & Côrrea (2003).

<sup>15</sup> Sobre algumas alternativas para essa mudança, consultar, Carcanholo (2004b).

<sup>16</sup> Com mais detalhes, esses resultados podem ser consultados em Carcanholo (2002) e Almeida Filho & Côrrea (2003).

Entre as mudanças, conforme pode ser observado pela tabela acima (em comparação com a Tabela 2.1, que mostrou o resultado do BP entre 1989 e 1998), houve uma significativa melhora no resultado da balança comercial, que passa em 2001 a ser superavitária. Entretanto, conforme lembra Almeida Filho & Côrrea (2003: 18), o serviço do passivo externo (amortizações<sup>17</sup>, juros, lucros e dividendo), expresso na manutenção de um elevado e custoso déficit na balança de serviço, ainda permanece pressionando o saldo em transações correntes, mantendo nossa fragilidade externa. Dessa maneira, exacerba-se o papel do setor exportador como gerador da divisas necessárias à manutenção dessa melhora relativa das contas externas brasileiras.

Ainda neste mesmo sentido, Carcanholo & Paineira (2004) mostram que a suposta melhoria de alguns indicadores de vulnerabilidade externa, iniciada neste período, representa apenas um resultado *conjuntural* que não altera a restrição externa estrutural brasileira. Na verdade, mais do que uma ruptura neste quadro, a melhora do saldo comercial é causada por uma melhora do cenário externo, bem como da própria crise do modelo adotado, em particular, pelo baixo crescimento e conseqüente baixa importação.

Com a manutenção da estratégia e a conseqüente rigidez para baixo da taxa de juros, somada agora com a desvalorização cambial<sup>18</sup>, a dívida pública mantém a tendência de crescimento. Com isso, a restrição estrutural ao crescimento, advindo da armadilha financeira das contas do Estado é mantida. Permanecendo, assim, a necessidade de corte de gastos correntes e o aumento das receitas de impostos. A seguir, a Tabela 2.8 mostra, além desse crescimento da dívida, o elevado e estéril valor do superávit primário.

---

<sup>17</sup> Lembrando que remessas referentes à amortizações de dívidas não são contabilizadas na conta de serviços, mas sim na conta de capital. Contudo, esta é apenas uma questão contábil.

<sup>18</sup> Como assume o próprio Velloso, “*Em resumo, na primeira fase predominaram os efeitos dos altos juros internos (basicamente para sustentar o regime de câmbio quase fixo da época) e dos resultados fiscais precários. Na segunda, foi a vez dos efeitos da taxa de câmbio, que precisava se ajustar para reverter os elevados déficits da conta-corrente do Balanço de Pagamentos da fase precedente, e passou a absorver o impacto das mudanças da percepção de risco do País (papel antes desempenhado pelo estoque de reservas internacionais).*” (Velloso, 2004: 3).

Tabela 2.8  
Superávit primário e dívida líquida (interna e externa) do governo federal

Ano	Superávit R\$ Bi	Dívida R\$ Bi	Superávit % PIB	Dívida % PIB
1994	18,2	153,2	5,04	30,0
1995	1,7	208,5	0,36	30,6
1996	-0,6	269,2	-0,9	33,3
1997	-8,3	308,4	-0,91	34,4
1998	0,1	385,9	0,01	41,7
1999	31,1	516,6	3,28	49,2
2000	38,2	563,2	3,55	51,4
2001	43,7	680,9	3,7	52,6
2002	52,4	881,1	4,06	56,5

Fonte: Filgueiras & Lobo (2003: 720)

Com isso, entendemos que a aplicação do modelo econômico neoliberal no Brasil, em particular pelas restrições estruturais geradas tanto nas contas externas, quanto do Estado, tem levado o país a se encontrar numa armadilha do crescimento econômico<sup>19</sup>. Além da dependência ao cenário externo, “[...] *qualquer leve retomada do crescimento que venha ocorrer irá expandir a demanda por importações, pressionar o saldo da balança comercial e das transações correntes, recolocando a necessidade estrutural de financiamento externo e, portanto, de manutenção de altas taxas de juros e de restrição externa estrutural para o crescimento.*” (Carcanholo & Paineira, 2004: 22).

Além disso, a mais querida conquista dos conservadores, a estabilidade de preços, é na verdade muito frágil. Com baixo investimento, baixa capacidade instalada e acirramento da dependência tecnológica, qualquer crescimento mais acelerado, e permanente, pode pressionar o aumento generalizado de preços<sup>20</sup>.

Por tudo isso, não é difícil de entender o processo de *stop and go* que vive a economia brasileira nos últimos anos. Registra-se baixas e voláteis taxas de crescimento econômico, seja comparado com a economia mundial, seja comparado com o próprio passado da economia brasileira<sup>21</sup>. Sendo assim, não é de se espantar o aumento do desemprego e da informalidade, que marcam o

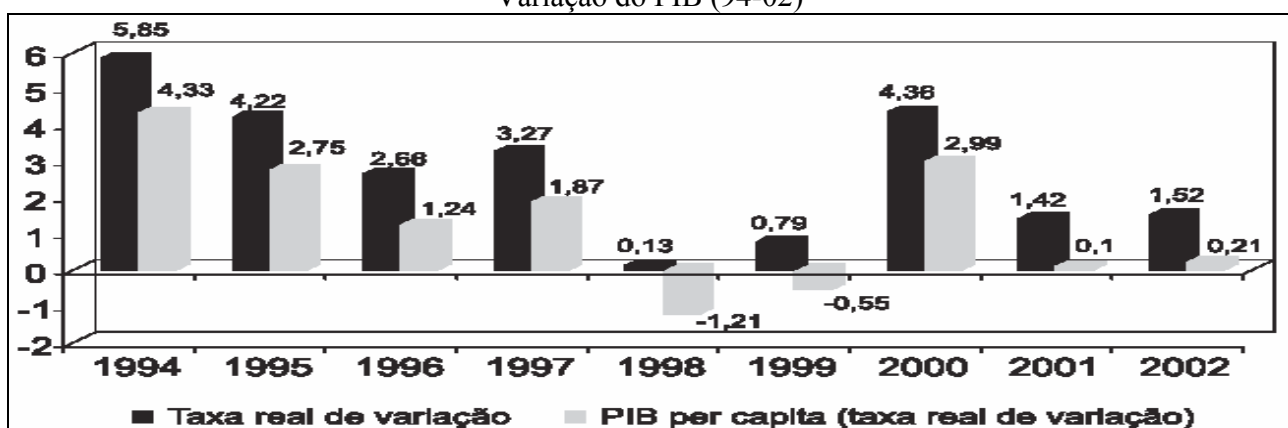
<sup>19</sup>O círculo vicioso advindo da inserção subordinada da economia brasileira à valorização financeira do capital, é reconhecida por economistas de diversas matizes. Sobre isso, destacamos as considerações de Nassif (apud ANFIP, 2003b: 66): “*O país fica dependente de capitais externos e, a cada crise internacional, esses capitais fogem, o dólar dispara, a inflação aumenta, o BC é obrigado a aumentar os juros para segurar os preços e os capitais, e a dívida interna e externa aumentam, ampliando a dependência dos capitais de risco e a necessidade de juros altos - um círculo vicioso infernal. Toda essa conta vai para o contribuinte, obrigado a pagar mais impostos e juros e a receber menos serviços públicos, porque a arrecadação é desviada para pagar juros.*”

<sup>20</sup> Para uma crítica à fragilidade da estabilidade de preços conquistada pelo Plano Real, consultar Carneiro (2003).

<sup>21</sup> Para mais detalhes sobre essas comparações, consultar Cano (1999), Carcanholo (2002) e Carneiro (2003).

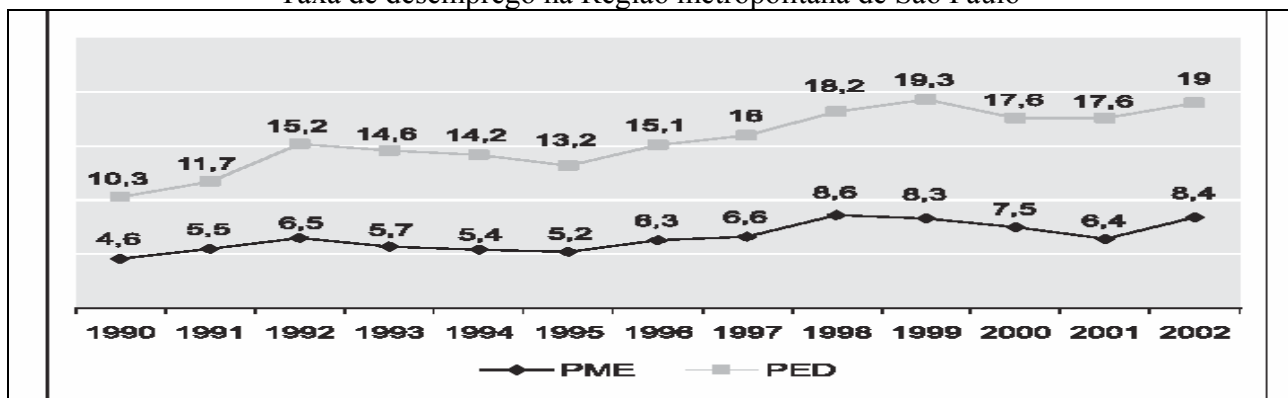
mercado de trabalho brasileiro nos últimos 25 anos<sup>22</sup>. A seguir, apresentamos alguns resultados sintéticos desse quadro. O Gráfico 2.5 mostra o baixo e volátil crescimento do PIB no período, e o segundo, mostra a clara tendência de aumento crescente do patamar de desemprego dos últimos anos (Filgueiras & Lobo, 2003: 720).

Gráfico 2.5  
Variação do PIB (94-02)



Fonte: Filgueiras & Lobo (2003: 720)

Gráfico 2.6  
Taxa de desemprego na Região metropolitana de São Paulo



Fonte: Filgueiras & Lobo (2003: 720)

Assim, destacamos que é neste contexto que a reforma da previdência do governo Lula deve ser entendida. A questão central é que a aplicação desse *modelo econômico neoliberal* tem resultado,

<sup>22</sup> A par disso, uma das consequências do neoliberalismo brasileiro segue a regra internacional apontada por Duménil & Lévy (2004). Ou seja, o fato que o neoliberalismo vem representando, também no Brasil, uma política de classe que tem favorecido as frações burguesas mais ricas. Para dados sobre a concentração de renda, advinda da experiência neoliberal brasileira, consultar Carcanholo (2002: 194-211).

embora isso não apareça assim, numa pressão crescente para a *redução de gastos sociais* de maneira a garantir a remuneração do capital fictício, via pagamento da dívida interna e externa.

É, neste sentido, que autores ortodoxos, signatários da agenda neoliberal, como Giambiagi (2002) e Velloso (2003, 2004), defendem explicitamente o corte de gastos correntes como a única solução possível para a retomada do crescimento econômico dito sustentável. Considerando *intocáveis* as despesas financeiras do Estado<sup>23</sup>, estes autores argumentam que o rompimento do círculo vicioso depende fundamentalmente da força do ajuste fiscal. Com esse ajuste, dizem, espera-se elevar a confiança do mercado na gestão financeira do setor público, reduzir o prêmio de risco, e assim, reduzir a taxa básica de juros. Com essa estratégia, defendem, seria possível reduzir o indicador de investimento mais importante da atualidade, a relação dívida pública/PIB. Assim, esse processo:

[...] resume-se à demonstração da sustentabilidade dos superávits primários elevados que vêm sendo gerados nos últimos anos, com a restrição de que os gastos em investimentos têm de começar a ser recuperados e a carga tributária deve começar a ser reduzida proximamente. Só assim é possível ingressar num círculo virtuoso de redução de risco/redução de juros/redução de dívida/redução de risco/redução de juros, até que seja possível reduzir os próprios superávits primários.” (Velloso, 2004: 14).

Para a perspectiva conservadora, ao desconsiderar a possibilidade de mudança na inserção externa, a única condição de reduzir a dívida pública brasileira e ingressar no círculo virtuoso do crescimento é reduzir os gastos primários<sup>24</sup>. No bojo dessa discussão, nos findos do ano de 2002, na conjuntura de mais uma crise externa, é iniciada uma nova fase de consolidação do modelo econômico neoliberal no Brasil, o governo Lula.

---

<sup>23</sup> Na verdade, como esses autores pensam na perspectiva de que o crescimento econômico é resultado direto do investimento privado em um ambiente de estabilidade macroeconômica, não é de se espantar o caráter *intocável* das despesas financeiras. Assim, a única alternativa, do ponto de vista das contas públicas, é diminuir os gastos correntes e, assim, mostrar credibilidade para os investidores. Sobre isso, basta consultar, as obras, por exemplo, de Giambiagi (2002) e Velloso (2003, 2004). Para Carcanholo & Paineira (2004), na verdade, seria preciso reconhecer, ao inverso dos autores citado acima, que é a elevada e rígida taxa de juros, explicada pela vulnerabilidade externa intrínseca ao modelo, que faz crescer a dívida pública. Nestes termos, conforme dissemos, o caminho inicial para superar a rigidez para baixo da taxa de juros é romper com a inserção subordinada à mundialização do capital.

<sup>24</sup> No entanto, seguindo estudos de técnicos das contas públicas brasileiras, entre eles, ANFIP (2003b); Fatorelli Carneiro (2003); FENAFISP (2003), entendemos que os argumentos dos autores ortodoxos, que subsidiam esses cortes de gastos correntes, não se sustentam. Seguindo ANFIP, na comparação internacional, em particular com os países desenvolvidos, “[...] os gastos públicos no Brasil, além de serem menores, não são pressionados pelos gastos salariais com seus funcionários e nem com os sistemas de aposentadorias do INSS ou dos servidores públicos.” ANFIP (2003b: 60). Na verdade, os autores mostram que no Brasil, o que é elevado, em termos internacionais, são os gastos com o pagamento da dívida pública (conforme também pode ser constatado pelo gráfico A 1.2). Corroborando com esse entendimento, segundo a FENAFISP (2003), com base em relatório de 2001 do Tribunal de Contas da União (TCU), no período de 1995 à 2002, incluindo portanto, os dois períodos FHC, a despesa pública federal com juros cresceu 336,4%, contra um crescimento de 114,6% das despesas de previdência e assistência social; 72,7% das despesas com pessoal; de 61,5% com saúde e saneamento; e de 27,1% das despesas com educação e cultura. Diante disso, não é inesperado que mesmo com o elevado superávit primário realizado desde 1999, a dívida pública brasileira, conforme mostramos, continue a crescer. Diante disso, entendemos que o argumento neoliberal é fortemente *contrafactual*.

## O aprofundamento do modelo econômico neoliberal no governo Lula

Em 2002, com a eleição de Lula, o processo torna-se ainda mais complexo, já que, diferentemente dos governos anteriores, este contava com o apoio de grande parte da esquerda brasileira, desde partidos políticos, movimentos sociais e intelectuais e era reflexo de um longo processo histórico de lutas dos trabalhadores brasileiros, em particular, da própria resistência à implantação das políticas neoliberais no Brasil. Representava assim, mesmo com todas as transformações sofridas pelo Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>25</sup>, uma possibilidade, longínqua para uns, não tanto para outros, de mudança de rumos na condução do capitalismo brasileiro.

Entretanto, muito distante da perspectiva de enfrentamento com os interesses de classes estabelecidos, entendemos que o governo Lula *aprofundou* o modelo econômico neoliberal brasileiro<sup>26</sup>. O ano de 2003, seu primeiro de governo, é definidor dessa perspectiva, pelo aprofundamento, tanto, da política econômica, quanto, das reformas neoliberais<sup>27</sup>.

Assim, em relação à política econômica, mais em particular, ao invés de mudança, entendemos que o governo Lula apenas aperfeiçoou o ajuste do modelo econômico neoliberal iniciado no segundo mandato de FHC. Com isso, apesar da esperança de muitos, seu governo, a despeito do discurso de *mudança*, iniciou-se com políticas que acabaram por conservar às restrições estruturais herdadas<sup>28</sup>.

Sobre isso, o documento, “*Política Econômica e Reformas Estruturais*” (MF, 2003) que balizou, e, diga-se de passagem, continua balizando, as principais ações do governo, bem como a averiguação das principais medidas tomadas no ano de 2003, mostram inequivocamente essa conservação, dada pela manutenção do diagnóstico, e o aperfeiçoamento da política econômica neoliberal na condução da economia brasileira.

---

<sup>25</sup> Sobre essas transformações, consultar Boito (2003).

<sup>26</sup> A caracterização do governo Lula como representando mais uma fase de aprofundamento do modelo econômico neoliberal no Brasil é defendida, entre outros, por: Boito (2003); Filgueiras & Lobo (2003); Paulani (2004); Carcanholo & Paineira (2004) e Filgueiras (2005).

<sup>27</sup> Nestes termos, ao longo desse ano, estiveram na ordem do dia, tanto a manutenção das reformas neoliberais realizadas anteriormente, com destaque para a abertura comercial e financeira, como, o aprofundamento de outras ainda não realizadas efetivamente por FHC. Entre elas, é emblemática a reforma da previdência, nosso objeto de estudo, bem como a reforma tributária, sindical/trabalhista e universitária. Além disso, ainda havia o projeto de independência do Banco Central, Parcerias Público Privadas (PPPs), lei de falências, etc. Sobre as reformas ditas estruturais programadas a serem realizadas pelo governo Lula, consultar Ministério da Fazenda (2003).

<sup>28</sup> Com essa conservação, atende-se aos interesses da fração hegemônica no poder, o grande capital financeiro internacional e nacional, e sustenta-se, o que parece mais importar, a *governabilidade*.



Em relação ao diagnóstico, o documento identifica o *desajuste fiscal do governo*, expresso no aumento da relação dívida pública/PIB, como a principal restrição à retomada do crescimento econômico sustentável (MF, 2003). Segundo o documento, uma alta relação dívida pública/PIB reduz a taxa de crescimento econômico de longo prazo:

Por um lado, o financiamento do gasto público passa a exigir uma fração crescente dos recursos da sociedade, reduzindo o crédito disponível para o setor privado. Por outro lado, o próprio Estado perde a capacidade de investir em áreas essenciais. Ademais, a não sustentabilidade de uma relação dívida/PIB crescente acarreta um aumento da desconfiança sobre a capacidade do governo em honrar seus compromissos futuros, resultando em maiores prêmios de risco dos títulos da dívida pública e em aumentos da taxa de juros, desestimulando o investimento privado e reduzindo a taxa de crescimento econômico. (MF, 2003: 6)

Seguindo ainda o diagnóstico convencional que já tratamos, o documento defende a tese de que a raiz desse aumento da dívida está no elevado crescimento real, acima da inflação, dos gastos primários do primeiro governo FHC (1995-1998), e da insuficiência do ajuste fiscal empreendida pelo segundo governo FHC (1999-2002) (MF, 2003: 7). Sobre isso, eles dizem:

Entre 1996 e 2001, a relação dívida/PIB no Brasil passou de 33% para 53%. Esse rápido crescimento da relação nesses anos decorreu de pelo menos quatro fatores principais. Em primeiro lugar, devido aos desequilíbrios fiscais observados na década de 90, sobretudo entre 1994 e 1998. Em segundo, os desequilíbrios fiscais resultaram na absorção dos choques externos essencialmente através da política monetária, acelerando o crescimento da dívida. Em terceiro, o reconhecimento de diversos passivos públicos não formalmente contabilizados, bem como a renegociação com os Estados, significou um aumento da dívida de 10% do PIB. E, por último, a desvalorização real da moeda nos últimos anos, que aumentou o peso da dívida doméstica ajustada ao dólar. (MF, 2003: 7).

Fica claro nesta passagem e em todo documento, que a raiz, o elemento desestabilizador, da elevação da dívida pública brasileira é o desajuste fiscal nos gastos primários. Na verdade, esse argumento, como vimos, contrafactual, é o mesmo que subsidiou, no segundo governo FHC, o aperfeiçoamento do modelo. Não há nada de novo, trata-se da concepção convencional de finanças públicas que vê na intervenção estatal a razão básica do desequilíbrio de funcionamento do mercado<sup>29</sup>.

Tendo em vista esse diagnóstico, adota-se como *primeiro compromisso* um forte ajuste fiscal como requisito inicial para a entrada no conhecido círculo virtuoso: *ajuste fiscal*/aumento da confiança dos investidores na capacidade de solvência do Estado/queda no prêmio de risco/ diminuição da taxa de juros/redução da dívida/ e, de novo, aumento da confiança na capacidade do Estado honrar seus compromissos, queda dos juros, etc (MF, 2003). Trata-se, como vimos, do círculo virtuoso defendido

---

<sup>29</sup> Para uma crítica à concepção ortodoxa de finanças públicas, em particular, à interpretação pós Plano Real, consultar Lopreato (2002).

por Velloso (2004). Sobre esse compromisso de ajuste fiscal com os investidores, o documento é claro:

Nesse sentido, o novo governo tem como *primeiro compromisso* da política econômica a resolução dos graves problemas fiscais que caracterizam nossa história econômica, ou seja, a promoção de um ajuste definitivo das contas públicas. A ruptura com o passado de ausência de disciplina fiscal não pode ser baseada em arrecadações temporárias nem na expansão sem freio de contribuições em cascata que distorcem o sistema de preços relativos. Essa mudança exige o ajuste sustentável das contas públicas, com gestão mais eficiente dos recursos disponíveis, assim como reformas estruturais que assegurem o equilíbrio de longo prazo do orçamento público e permitam a retomada do investimento do governo em infra-estrutura e expansão dos gastos sociais. A importância do ajuste fiscal de longo prazo não pode ser subestimada. Caso o governo brasileiro tivesse realizado um superávit primário de 3,5% do PIB ao ano durante os últimos oito anos, a relação dívida/PIB hoje seria a metade da observada, mantidas todas as demais condições, inclusive as políticas cambial e monetária adotadas durante o período 1995-1998. (MF, 2003: 8).

Com esse diagnóstico e a estratégia de ampliar o ajuste fiscal, via corte de gastos correntes e reformas estruturais, as principais medidas tomadas em 2003 foram o aumento da meta de superávit fiscal de 3,75% do PIB para 4,25% (anunciadas como permanentes até o final do governo), manutenção do regime de metas de inflação e da rigidez para baixo da taxa básica de juros (depois de uma trajetória de aumento no primeiro semestre e de queda no segundo, a taxa chega em dezembro de 2003 à 16,5% ao ano, representando em termos reais - descontando à inflação - uma das mais altas do mundo) e manutenção da mesma política de câmbio flexível com livre mobilidade de capitais. Sendo assim, a dita estratégia de transição<sup>30</sup>, não passou de aprofundamento da política de *ajuste* do modelo iniciada em 1999, no segundo governo FHC.

Essa estratégia, impulsionada desde a grave crise de 1998, consiste em manter a abertura externa, a base do modelo de desenvolvimento dependente, e garantir o pagamento das dívidas do Estado e a estabilidade das variáveis macroeconômicas fundamentais para a valorização do capital (taxa de juros, câmbio e inflação). Para isso, conserva-se o regime de metas de inflação, o câmbio depreciado (estimulando a geração de superávits comerciais<sup>31</sup>) e a amplia-se o corte de gastos correntes, via superávit primário, para garantir a credibilidade do governo em honrar sua dívida financeira.

A novidade do governo Lula é apenas o aumento do ajuste fiscal e a ampliação do superávit comercial em um cenário externo positivo. Com isso, o governo Lula, com o discurso de que a herança

---

<sup>30</sup> Para uma argumentação competente acerca da falácia da estratégia de transição, consultar Paulani (2004).

<sup>31</sup> Sobre isso, vale um comentário adicional. O patamar desse câmbio depreciado variou muito no decorrer do governo e expressou uma divergência entre as frações burguesas. Em 2005, período em que o patamar da desvalorização foi menor, era comum ouvir as críticas do setor exportador. Contudo, para o que nos importa, o fato é que está em jogo, não o ajuste da política cambial realizado de 1999 para cá, mas apenas o patamar dessa desvalorização.

maldita impede a mudança da política econômica, governa para, e com, o capital financeiro, mantendo e aperfeiçoando as bases da integração subordinada à mundialização financeira do capital.

Complementando esse aprofundamento do modelo, ainda devemos considerar as reformas estruturais. Dessas, ganham destaque, conforme o próprio documento do Ministério da Fazenda (2003: 77-94) aponta, o compromisso do governo em realizar as reformas da previdência e tributária, além de focalizar os gastos sociais, conceder autonomia ao Banco Central e aprovar a Lei de Falências. Além dessas, outras reformas, não enfatizadas no documento, foram propostas pelo governo, entre elas, destacamos a reformas sindical/trabalhista e universitária<sup>32</sup>.

Dessas reformas, como vimos no primeiro capítulo, a privatização da previdência tem um papel destacado. Para o governo Lula, realizar a reforma da previdência representava, pelo montante de gastos sociais mobilizados e o mercado que a privatização proporcionaria, o *batismo de fogo*, a prova inicial decisiva, de que não faltariam esforços para garantir a manutenção do modelo econômico neoliberal e a remuneração do capital fictício, via corte de gastos correntes. Sobre isso, é esclarecedor o que diz o Banco Mundial:

A previdência social é o problema fiscal mais importante enfrentado atualmente pelos governos federal e subnacionais no Brasil. Em 1998, o déficit geral das pensões ascendeu a aproximadamente R\$ 40 bilhões, o mais de 5% do PIB. Se forem incluídos os pagamentos dos juros sobre a dívida pública acumulados em virtude das pensões públicas, essa proporção dobra para 10% do PIB. (Banco Mundial, 2001: 29; grifo nosso):

Ou seja, como vimos, os gastos correntes são apontados como os principais responsáveis pelo endividamento do Estado, e dentro destes, os gastos previdenciários são tidos como os grandes vilões. Diminuir esses gastos e privatizar, esta é, conforme veremos, a tarefa inicial comprometida e realizada pelo governo Lula.

---

<sup>32</sup> Na verdade, o objetivo dessas reformas, *complementar* as reformas neoliberais já realizadas, ganham grande similaridade com o último receituário do Consenso de Washington. Para comprovar isso, basta consultar Williamson & Kuczynski (2003).

## 2.2 O Difícil Processo de Construção-Desconstrução da Seguridade Social Brasileira

Nesta seção, objetivamos destacar os traços principais do longo processo de construção-desconstrução da seguridade social brasileira. A partir disso, à frente, veremos que a reforma da previdência do governo Lula representou mais um capítulo do processo de desmonte da já precária seguridade social brasileira.

Conforme destacamos no primeiro capítulo, as políticas sociais são, em cada sociedade, resultado das condições materiais de reprodução do capitalismo e da luta de classes em cada tempo histórico. No Brasil, economia dependente marcada pela superexploração da força de trabalho e revolução burguesa inacabada, a ampliação dos direitos sociais dos trabalhadores é um processo ainda mais *difícil* do que nos países centrais. Nesta seção, destacaremos brevemente o *restrito e hierarquizado* processo de construção da seguridade social brasileira, cuja síntese é a Constituição de 1988. Conforme apontam vários autores, veremos que esta construção, no sentido da expansão, mesmo nos limites do capitalismo, da cidadania ampla e igualitária, através da universalização de direitos, é um processo que nunca se completa no Brasil<sup>33</sup>.

Esse registro é importante, pois, o *confisco*, por parte do bloco no poder, da revolta *instintiva e difusa* dos trabalhadores à *restrita e hierarquizada* cidadania brasileira, cuja seguridade social é um dos seus componentes principais, é uma das bases do apoio popular ao neoliberalismo (Boito, 1999; 2002).

Desse processo, destacamos que do período que vai de 1923, considerado como o marco na construção da previdência estatal brasileira<sup>34</sup> (Andrade, 2000 e Furtado, 2003), até a Constituição de

---

<sup>33</sup> Segundo Soares (2003a: 37), lembramos que, sem dúvida, o Brasil, apesar de apresentar o sistema de proteção social mais avançado da América Latina, nunca chegou a ter um sistema nos termos do Welfare State europeu.

<sup>34</sup> Não é objetivo dessa dissertação demarcar o início desse processo. Contudo, as lembranças de Coggiola sobre as origens remotas da previdência no Brasil são bastante apropriadas: “No Brasil, a Seguridade Social teve início no século XIX. Na década de 1830, surgiram as primeiras sociedades beneficentes, privadas e discriminatórias profissionalmente (apenas determinados profissionais tinham acesso a seus benefícios). As primeiras iniciativas públicas de constituição de sistemas previdenciários datam do final do século passado (XIX), ainda discriminatórias profissionalmente, mas menos limitadas nos benefícios que propiciavam. Descontos a título de previdência sobre os vencimentos dos servidores públicos remontam ao ano de 1835, quando o Regente Feijó, na menoridade de D. Pedro II, o instituiu através de um decreto de 10 de janeiro de 1835. A partir de 1938 foi batizado de IPASE. Em 1888, foi constituída por lei uma caixa de socorro para empregados de estradas de ferro, que provia pequenos auxílios em períodos de doença e auxílio funeral. No ano seguinte, em 1889, foi criado um fundo de pensões para os trabalhadores das oficinas da imprensa nacional. Aos trancos e barrancos, o sistema previdenciário brasileiro foi se ampliando e se aperfeiçoando. Nas primeiras décadas do século XX, foram aprovadas leis determinando contribuições para caixas de aposentadorias e pensões e ampliando tanto o número de pessoas beneficiadas como o de benefícios concedidos. A Previdência pública passou a existir com a “Lei Eloi Chaves”, de janeiro de 1923.” (Coggiola, 2003a: 2).

1988, data a partir do qual se pode falar de seguridade social *stricto sensu*, é indiscutível o caráter restrito e hierarquizado dos direitos previdenciários brasileiros<sup>35</sup>.

Conforme é apontado na literatura especializada, a história da previdência brasileira é marcada pela *segmentação* em categorias profissionais<sup>36</sup>. Desde 1923, com a institucionalização das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's) dos trabalhadores das estradas de ferro, passando, em 1931, já no período desenvolvimentista-populista, pela criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's) e a inclusão crescente de novas categorias, incluindo ainda, em 1966, a centralização dos IAP's e unificação dos benefícios numa única instituição, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a marca central do complexo previdenciário brasileiro, sempre foi a exclusão de importantes segmentos de trabalhadores brasileiros. Senão vejamos. Para ficar apenas nos segmentos mais representativos, lembramos que os trabalhadores rurais, contingente expressivo da população brasileira, só passaram a contar com direitos previdenciários, a partir de 1971. Além deles, apenas em 1972 esse direito é expandido para os trabalhadores domésticos. Isso, sem falar dos trabalhadores desempregados e do setor informal da economia, cuja inclusão na previdência social é uma questão ainda hoje a ser plenamente resolvida<sup>37</sup>.

Neste sentido, conforme lembra Matijascic, ao longo da história brasileira, a previdência vem passando de um modelo *meritocrático-particularista* para um modelo *assemelhado* ao *solidário-universalista*.

A previdência, que, dos anos 1930 a 1960, amparou somente as categorias socioprofissionais urbanas legalmente reconhecidas, passou a incorporar, mais e mais, outros contingentes da população ocupada até se tornar virtualmente universal em meados dos anos 1970. Com a Constituição de 1988, os direitos de trabalhadores urbanos e rurais passaram a ser equiparados e foi estabelecido um piso único para todos os trabalhadores, além de serem previstas regras mais adequadas para preservar o valor dos benefícios. É possível afirmar, como fazem Draibe e Aureliano (1988), que o sistema previdenciário e a própria política social foram abandonando uma configuração do tipo meritocrático-particularista, onde cada um recebia de acordo com a categoria socioprofissional a que pertencesse e com a sua capacidade de contribuição, para adquirirem uma configuração assemelhada a um modelo solidário-universalista, onde existe solidariedade entre gerações

---

<sup>35</sup> É o que aponta, por exemplo, Mota (1995, 2000). Ela identifica que dos anos 30, aos anos 80, apesar dos avanços, a “[...] a seguridade social brasileira permaneceu restrita e incompleta.” (Mota, 2000: 5).

<sup>36</sup> Contudo, devemos lembrar que a origem segmentada da previdência social não é uma marca apenas brasileira, mas faz parte da própria história concreta das políticas sociais na maioria dos países. São os trabalhadores mais organizados que têm condições de impor à burguesia as mais importantes concessões. A questão é que, no Brasil, nosso caso em destaque, a universalização dos direitos sociais é um processo limitado que nunca se completa. Sobre a expansão das políticas sociais, em particular, sobre as raízes históricas desse processo nos países avançados e nos países dependentes, consultar Faleiros (2000, principalmente os capítulos 5,6,7 e 8). Além de Faleiros, um histórico da expansão do sistema previdenciário brasileiro pode ser consultado em Andrade (2003), Matijascic (2002) e Furtado (2003).

<sup>37</sup> Os trabalhadores que não cumpriam as exigências formais de contribuição à previdência, só passaram a receber algum benefício na velhice, em 1974, com a criação da Renda Mensal Vitalícia (RMV).

e o valor dos benefícios se relaciona com as necessidades de cada um e não somente com a sua capacidade de contribuir ou à sua inserção ocupacional. (Matijascic, 2002: 38)

Ainda neste mesmo sentido, em termos da limitada institucionalidade burguesa, a Constituição de 1988, mais especificamente, o capítulo 2, do título Ordem Social, que trata “Da Seguridade Social”, é o marco do incompleto processo de construção dos direitos sociais no Brasil. Representando o ápice dos avanços sociais resultantes das lutas pela ampliação da cidadania (Mota, 2000; Matijascic, 2002; Marques; Batich & Mendes (2003); Boschetti, e Vianna, 2002). Como é consenso entre estes autores, caso fosse seguida de maneira integral, poderia significar uma diminuição do caráter excludente e desigual da cidadania brasileira<sup>38</sup>.

Nestes termos, destacamos que o principal avanço diz respeito a própria novidade da adoção do conceito de seguridade social na organização do sistema de proteção social brasileiro (Boschetti, 2003). Não é desproposital que seu primeiro objetivo seja a *universalidade da cobertura e do atendimento*. Conforme lembra Vianna,

A opção pela expressão *Seguridade Social*, na Constituição brasileira de 88, representou um movimento concertado com vistas à ampliação do conceito de proteção social, do seguro para a seguridade, sugerindo a subordinação da concepção previdenciária estrita, que permaneceu, a uma concepção mais abrangente. Resultou de intensos debates e negociações, e significou a concordância (relativa, na verdade) de diferentes grupos políticos com a definição adotada pela OIT: *seguridade* indica um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em necessidade; não restringe benefícios nem a contribuintes nem a trabalhadores; e estende a noção de risco social, associando-a não apenas à perda ou redução da capacidade laborativa - por idade, doença, invalidez, maternidade, acidente de trabalho-, como, também, à insuficiência de renda, por exemplo. (Vianna, 2002: 2)

Em outras palavras, adotando-se o conceito de seguridade, garante-se, pelo menos em termo formais mais gerais, que o sistema deve buscar o atendimento das necessidades sociais de todos e não apenas dos contribuintes. Representa assim, um grande avanço para a realidade desigual da sociedade brasileira. Contudo, conforme veremos à frente, não se avançou muito mais do que o reconhecimento formal do conceito.

Além disso, em termos efetivos, foi um avanço o estabelecimento, conforme o famigerado artigo 194, de que o sistema de seguridade social brasileiro passava a compreender um *conjunto integrado* de direitos sociais relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Mais do que isso, essas políticas que eram tratadas separadamente na história da proteção social brasileira, passavam a

---

<sup>38</sup> Aqui, cabe notar uma questão primordial que resgataremos à frente. A previdência dos servidores públicos não foi incluída no sistema de seguridade social brasileiro (em termos institucionais, esse tema é tratado no artigo 40, no capítulo “Da Administração Pública”). Como afirma Vianna (2002), isso significa que a previdência dos servidores públicos federais é responsabilidade do tesouro nacional. Nas palavras de Vianna (2002: 4), “*A Constituição consigna um sistema de seguridade universal para todos os cidadãos e um sistema especial para o funcionalismo público.*”

ter um orçamento *integrado*, contando com o estabelecimento de uma diversificada fonte de financiamento.

Conforme o artigo 195, que vem sendo seguido<sup>39</sup>, o financiamento do orçamento da seguridade social é realizado pela contribuição sobre o salário (contribuições de empregados e empregadores), o faturamento das empresas (a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS), o lucro líquido das empresas (a Contribuição sobre o Lucro Líquido - CLL) e a receita de concursos e prognósticos. Além dessas fontes de financiamento, ainda são mencionados recursos fiscais, advindos de impostos da União, estados e municípios.

Além do avanço na base de organização da proteção social brasileira, na integração das políticas e na garantia da diversificação do financiamento, também é destacável, o estabelecimento de *uniformidade e equivalência* no tratamento dos trabalhadores rurais e urbanos que assim passaram a ter direitos similares<sup>40</sup>. Por fim, conforme bem lembram Marques; Batich & Mendes (2003), outro destaque é a garantia do piso previdenciário como sendo de um salário mínimo<sup>41</sup>.

Contudo, diante do quadro que apresentamos no primeiro capítulo acerca da tentativa da burguesia de recompor as condições materiais e políticas de dominação, também no Brasil vem sendo gestada uma *cultura política da crise* que procura inviabilizar a efetivação dos direitos sociais sintetizados na Constituição de 1988 (Mota, 1995, 2000). No caso da seguridade social, essa nova cultura política tenta socializar o diagnóstico de que a previdência social está em *crise*. Objetiva-se com isso, conquistar o consenso passivo dos trabalhadores em torno da agenda de desmonte da seguridade, via focalização de gastos e privatização. É, como defende Mota (1995, 2002), a gestação do *cidadão-pobre*, alvo das políticas de assistência social, e do *cidadão-consumidor*, cliente dos serviços privatizados<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Na verdade, conforme veremos, a base diversificada de arrecadação vem sendo mantida, e até ampliada (como é o caso da CPMF). Entretanto, o que vem ocorrendo é o desvio inconstitucional dos recursos. Sobre isso, consultar ANFIP (2003a).

<sup>40</sup> É um avanço, inclusive, o tratamento desigual às condições desiguais. Com o reconhecimento do desgaste do trabalho no campo, os trabalhadores deste setor têm uma exigência de idade menor para requerer os benefícios (5 anos a menos). Cabe registrar que as mulheres também têm uma exigência de 5 anos a menos para a aposentadoria. Contudo, como pode ser visto em Giambiagi et al. (2004), esse reconhecimento às desigualdades do mercado de trabalho capitalista está cada vez mais sendo questionado.

<sup>41</sup> Vale o registro da nota anterior; é outro direito sempre questionado pelos defensores de uma nova reforma neoliberal. Sobre suas propostas, vide Giambiagi et al. (2004).

<sup>42</sup> À frente, voltaremos a discussão mais detida da funcionalidade dessa cultura política da crise da seguridade para o caso mais particular da reforma da previdência do governo Lula.

Tendo como pano de fundo a gestação dessa cultura de crise da seguridade social, nos marcos mais gerais da aplicação do modelo econômico neoliberal, tem havido no Brasil um *desmonte* dos avanços sociais contidos na Constituição de 88 (Mota, 2000; Boschetti, 2003; Vianna, 2002).

As medidas principais desse desmonte são a *fragmentação* inconstitucional das ações que compõe a seguridade social, a *redução* de direitos conquistados (em particular, mas não só, a reforma da previdência do governo FHC), o *desvio* de recursos para outras finalidades e a *ofensiva* sobre a previdência dos servidores públicos (Vianna, 2002; Marques; Batich & Mendes (2003); Marques & Mendes (2003) e Boschetti, 2003)<sup>43</sup>.

Conforme destacam como muita ênfase Boschetti (2003) e Vianna (2002), a seguridade social, conforme prevista na constituição, nunca foi implementada. Desde o início, as sucessivas ações dos governos têm causado uma fragmentação das políticas de saúde, previdência e assistência social. Deste aspecto, a questão mais emblemática é que não se criou um Ministério da Seguridade Social (Boschetti, 2003: 76), mas sim, seguindo a história das políticas sociais brasileiras, seguiu-se uma divisão administrativa e financeira em ações separadas. Sobre isso, as palavras de Boschetti são claras: “*além de ministérios específicos, cada uma das políticas possui seus fundos orçamentários próprios e conselhos e conferências também específicos*”<sup>44</sup> Boschetti (2002: 76). Assim, mais do que uma separação institucional, essas ações foram funcionais para que fosse desmontado o orçamento da seguridade social e fosse viabilizado o desvio de recursos para outros fins.

Outras importantes medidas de desmonte da seguridade social brasileira dizem respeito à crescente diminuição de direitos sociais, em particular, direitos previdenciários. Tratam-se, como

---

<sup>43</sup> O desvio, desde o início, de recursos do orçamento da seguridade social como a base explicativa para o falso *déficit* da previdência, bem como a ofensiva sobre a previdência dos servidores, serão tratadas mais pormenorizadamente à frente.

<sup>44</sup> Os caminhos formais dessa fragmentação, é assim lembrado por Vianna (2002: 3, grifo da autora), “*Nos anos 90, [...] a legislação que regulamentou a Seguridade traçou os rumos da separação das três áreas. A Lei Orgânica da Saúde (nº 8.080, de 1990); as Leis 8.212 e 8.213, de 1991 (do Custeio e dos Planos de Benefícios da Previdência), a LOAS, Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8742, de 1993), diferentes leis, enfim, vão estabelecer, para cada área, diretrizes específicas. Progressivamente, a segmentação vai se consolidando, através de medidas provisórias, leis complementares, emendas constitucionais, etc. Em 1990 foi criado o Instituto Nacional de Seguro (não da Seguridade) Social, o INSS. O Ministério da Previdência, após breve desaparecimento entre 90 e 92, voltou ao cenário, retomando sua antiga denominação – MPAS – em 95. Com a extinção do INAMPS, pela Lei 8.689, de 17/07/1993, a assistência médica curativa somou-se às tradicionais atribuições do Ministério da Saúde (prevenção, controle de endemias, higiene pública, etc), que passou a exercer o comando único, no âmbito da União, das políticas destinadas a garantir o acesso universal e igualitário de todos os cidadãos “às ações para promoção, proteção e recuperação” do que a Constituição considera “direito de todos e dever do Estado”: a saúde. E a Assistência Social, depois de percorrer diversas posições institucionais, acabou retornando ao Ministério da Previdência Social. Em 1999, a criação da SEAS (Secretaria de Estado de Assistência Social), como órgão do Governo Federal, vinculado ao MPAS, representou maior autonomia para a área de assistência uma vez que a SEAS ficou com a responsabilidade pela coordenação da política nacional de assistência e pela gerência do Fundo Nacional de Assistência Social.*”



vimos no capítulo 1, das reformas neoliberais paramétricas de ajustes nos planos de benefícios. Nisto, o Brasil não se distanciou da regra internacional.

Desse processo, conforme apontam Marques; Batich & Mendes (2003) e Marques & Mendes (2003), as principais medidas foram realizadas pela chamada reforma da previdência do governo FHC<sup>45</sup>. Essa reforma foi apresentada em Março de 1995, início do primeiro ano de governo, como Proposta de Emenda Constitucional 33 (PEC-33) e só foi aprovada, após o governo recuar nas suas pretensões iniciais, no final do primeiro mandato, 15 de dezembro de 1998, como Emenda Constitucional 20 (EC-20). Cabe destacar que essa demora na aprovação da reforma é resultado da forte resistência que seu conteúdo enfrentou no congresso nacional, em particular pela oposição dos parlamentares do Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>46</sup>.

Essa EC-20 continha mudanças paramétricas tanto para a previdência dos trabalhadores do setor privado, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), quanto para a previdência dos funcionários civis do Estado (União, estados e municípios), que são organizados sob a forma de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)<sup>47</sup>.

Em relação ao RGPS, seguindo as contribuições de Matijascic (2002); Marques; Batich & Mendes (2003) e Marques & Mendes (2003); as principais modificações foram:

- a aposentadoria por *tempo de serviço* foi substituída pela aposentadoria por *tempo de contribuição*;
- mudança na base de cálculo do valor da aposentadoria, deixando de ser a média aritmética dos últimos 36 meses de contribuição e passando a ser calculada com base na média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994. Sobre este valor, passaria a ser aplicado um redutor, o

---

<sup>45</sup> Segundo Marques & Mendes (2003: 8-9), no período 1994-1996, ainda foram realizadas outras medidas que não precisavam de mudança de dispositivo constitucional. Esses foram o caso da extinção de alguns tipos de benefícios destinados aos trabalhadores do setor privado, como o abono por permanência, o pecúlio; a transformação dos auxílios natalidade e funeral em benefícios assistenciais e a limitação das concessões das aposentadorias especiais. Dessa última medida, destacamos que os professores universitários, aeronautas, entre outros, que tinham direito de se aposentar cinco anos antes da regra geral, perderam essa garantia. Assim, continuaram a ter direito as chamadas “aposentadorias especiais” “[...] somente os trabalhadores que comprovadamente exerçam atividades insalubre e/ou de risco” (Marques & Mendes, 2003: 9), além dos professores(as) do ensino fundamental e médio.

<sup>46</sup> Sobre o longo trâmite da reforma, consultar Matijascic (2002: 132-138).

<sup>47</sup> Lembramos que os servidores públicos militares são tratados separadamente. Na Constituição, a previdência desses servidores consta no artigo 42. Nesta seção trataremos apenas dos servidores civis.

*fator previdenciário*, que levaria em consideração a idade e a expectativa de vida do segurado<sup>48</sup>;

- extinção da aposentadoria proporcional por tempo de serviço, exceto *regra de transição*<sup>49</sup>.

Para o RPPS, além das mudanças similares ao RGPS, como a alteração de tempo de serviço para tempo de contribuição e da extinção, salvo regra de transição, das aposentadorias proporcionais por tempo de serviço, as principais medidas foram<sup>50</sup>:

- diferentemente do RGPS, o governo conseguiu aprovar o estabelecimento de limite de idade para a aposentadoria por tempo de contribuição (de 60 anos para homens e 55 para mulheres)<sup>51</sup>;
- exigência de um mínimo de 10 anos no serviço público e 5 na função;
- permissão da adoção do teto do RGPS desde que criado regime de previdência complementar<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Essa nova fórmula de cálculo da aposentadoria entrou em vigor em 1999 com a aprovação da Lei 9876. A partir desse período, as aposentadorias por tempo de contribuição teriam a seguinte fórmula de cálculo: valor médio das melhores contribuições realizadas desde julho de 1994, correspondente a 80% de todo o período contributivo  $\times \frac{FPR}{[TC \times a / Es]} \times [1 + (Id + Tc \times a) / 100]$ , 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, 2001:252, apud Marques; Batisch & Mendes, 120). Segundo Marques & Mendes (2003: 6), a introdução do fator previdenciário foi a forma encontrada pelo governo para superar a derrota na tentativa de introduzir uma idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS. Assim, pelo fator previdenciário o valor da aposentadoria será menor, quanto maior for a expectativa de vida do segurado e quanto menor for a idade do requerente. Com isso, estimula-se que as aposentadorias sejam requeridas com idades maiores.

<sup>49</sup> Conforme apresentam Marques & Mendes, “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%”. (Marques & Mendes, 2003: 10)

<sup>50</sup> Além dessa EC-20, lembramos que FHC tentou realizar outras graves modificações na previdência dos servidores públicos. Neste sentido, destacamos a lei número 9717, ainda em 27 de novembro de 1998. Essa lei estabelecia normas gerais para o funcionamento dos RPPS. Entre elas, Santos (2003: 43-46) destaca: “limites de gasto com aposentadorias e pensões; requisitos de receita mínima diretamente administrada para a manutenção desses regimes pelos entes estatais; número mínimo de participantes; limites de contribuição do ente estatal; separação de contas entre serviços de assistência à saúde e benefícios previdenciários; e obrigatoriedade de contribuição de inativos e pensionistas para o custeio dos benefícios.”. Contudo, apesar de dezessete estados da federação terem procedido modificações em seus regimes previdenciários, o fato é que esta lei foi muito questionada judicialmente (com destaque para a cobrança dos inativos e do estabelecimento de limites de gastos). Sobre as improcedências inconstitucionais dessa lei e sua restrita aplicabilidade, consultar Guerzoni Filho (1999: 76-79).

<sup>51</sup> Somente para aqueles que já contribuíam antes da EC-20, a regra de transição, foi estabelecido os seguintes requisitos: idade mínima de 53 anos para os homens e 48 para as mulheres, cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria; contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de: trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher ou um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação da Emenda Constitucional n.º 20, faltariam para atingir o tempo de contribuição (35 e 30 anos).

Apesar dessas importantes mudanças paramétricas que alteraram o plano de benefícios da previdência brasileira, cabe destacar que o governo sofreu relevantes *derrotas*, já que a PEC 33 continha ainda outras alterações que foram rejeitadas.

Entre elas, para o RGPS, destacamos que o governo não conseguiu aprovar a introdução de uma idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição (apesar dessa derrota ter sido amenizada pela introdução do fator previdenciário) e não conseguiu a equiparação da aposentadoria por idade dos trabalhadores urbanos e rurais. Contudo, foi no RPPS que o governo sofreu mais derrotas. Neste caso, lembramos o que constata Marques & Mendes:

Já para o regime dos servidores públicos civis o governo FHC, embora tenha conseguido aprovar modificações, não conseguiu sucesso naquilo que considerava fundamental: a supressão do 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 utilizados no reajuste dos proventos dos servidores ativos); 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 a atuação do Partido dos Trabalhadores nessa luta. (Marques & Mendes, 2003: 7; grifo nosso)

Com isso, concordamos com a análise de Matijascic (2002: 120). A reforma da previdência de FHC deve ser caracterizada como uma reforma paramétrica que trouxe modificações não estruturais tais como, aumento das restrições ao acesso de benefícios e a redução do valor das aposentadorias mediante alterações na fórmula de cálculo.

O sistema previdenciário brasileiro, apesar do desmonte que vem sofrendo desde a aprovação da constituição de 1988, ainda continua sendo um sistema predominantemente *estatal*. Caracteriza-se, assim, por apresentar apenas dois pilares, um estatal, com regime financeiro de repartição com benefícios definidos (cobrindo até o valor do teto todos os trabalhadores filiados ao RGPS, e de maneira integral os servidores filiados a um RPPS, já que até este momento não havia teto de contribuição) e outro, pilar de previdência privada, porém complementar. Nas definições do Banco Mundial, lembrando ainda Matijascic (2002), o sistema previdenciário brasileiro conta com dois pilares, o primeiro pilar público e o terceiro pilar privado, não obrigatório. Com isso, destacamos que o segundo pilar ainda não foi introduzido no Brasil<sup>53</sup>. Nas próprias palavras de um documento do Banco Mundial produzido especialmente para o Brasil:

---

<sup>52</sup> Conforme redação dos parágrafos 14, 15 e 16 introduzidos pela EC-20 no Artigo 40 da Constituição Federal. Contudo, a efetivação da previdência complementar, conforme discutiremos, só foi complementada pela reforma da previdência do governo Lula.

<sup>53</sup> Contudo, como já dissemos, e vamos retornar nisto à frente, a privatização no Brasil, assim como em outros países, vem ocorrendo via diminuição do primeiro, e ampliação do terceiro pilar. Sobre alguns elementos das razões para a privatização ser menor no Brasil, em comparado com os demais países latino-americanos, consultar Marques (1998: 15).

Na terminologia popularizada pelo Banco Mundial, o sistema de apoio à velhice no Brasil tem um **primeiro pilar** grande, compulsório, administrado pelo estado e pago na medida em que é usado, que consiste do RGPS e do RJU [Regime Jurídico Único] e de um **terceiro pilar** relativamente menor, voluntário, com financiamento e administração privadas que consiste do SPC [Sistema de Previdência Complementar]. O Brasil não tem um **segundo pilar**, isto é, um componente financiado compulsoriamente, do qual a maior parte dos países latino-americanos agora dispõem. Os países com um terceiro pilar grande, como os Estados Unidos, também não têm esquemas nacionais financiados compulsoriamente. Mas depois das reformas em muitos países latinoamericanos na década de 1990, o Brasil é o único na sua região com um primeiro pilar grande, nenhum segundo pilar e um terceiro pilar relativamente insignificante. (Banco Mundial, 2000: 8; grifo dos autores)

A seguir, reproduzimos o Quadro 2.1 que sintetiza as principais informações sobre as regras da previdência do RPPS do governo federal e do RGPS:

Quadro 2.1  
Principais características do RPPS e RGPS

	RPPS	RGPS
Segurados	Servidor público estatutário	Trabalhadores formais do setor privado que exercem atividade remunerada
Administração	Respectivos entes federativos empregadores	Instituto Nacional de Seguro Social (INSS)
Tempo de contribuição mínimo para aposentadoria	35 anos para homens/30 para mulheres (mínimo de 10 anos no setor público e 5 no cargo em que se dá a aposentadoria - o tempo que resta para completar 35/30 anos de contribuição pode ser preenchido pelo tempo de contribuição ao RGPS)	35 anos para homens/30 para mulheres
Idade mínima para aposentadoria	53 anos para homens/ 48 para mulheres	Não tem
Valor do benefício	Último salário integral (sem teto)	80% dos melhores salários desde julho/94 X fator previdenciário <sup>6</sup> (até o teto de R\$ 1.869,34)
Alíquotas dos contribuintes pessoas físicas	União: 11% Estados e Municípios: conforme legislação própria	7,65%, 8,65%, 9% e 11% conforme faixa salarial
Base de incidência	Remuneração total do servidor	Salário até o teto de benefício (R\$ 1.869,34)
Teto da contribuição	Não tem	R\$ 205,63
Contribuição de inativos e pensionistas	Não existe	Não existe
Contribuintes patronais	União, Estados e Municípios	Empregadores
Alíquotas e base de incidência de contribuintes patronais	Conforme legislação própria até o limite de duas vezes a contribuição do servidor	20% sobre o total da folha salarial para empresa urbana, variando para as demais modalidades de empregador
Regra de reajuste do benefício	Vinculação entre ativos e inativos	Preservação do valor real do benefício (INPC)
Valor médio dos benefícios previdenciários	Cíveis (Executivo): R\$ 2.272 Militares: R\$ 4.265 Banco Central: R\$ 7.001 Legislativo: R\$ 7.900 Judiciário: R\$ 8.027 Ministério Público: R\$ 12.571	Por tempo de contribuição: R\$ 744,04 Por idade: R\$ 243,10 Valor médio: R\$ 389,14

Fonte: Ministério da Previdência Social. Citado em Filgueiras & Lobo (2003: 726)

Como também lembra Filgueiras & Lobo (2003: 725), a diferença básica dos regimes antes da reforma Lula é que no RPPS não existe *teto de contribuição*, é respeitada a *integralidade* e a *paridade*. A seguir, veremos que foi justamente nestes e outros aspectos, em que a reforma do governo FHC fracassou, que o governo Lula realizou seu *batismo de fogo*.

## **2.3 A Reforma Neoliberal do Governo Lula na Previdência dos Servidores**

Nesta seção, argumentaremos que à luz de suas características, incluindo o diagnóstico e as medidas efetivamente aprovadas, a reforma do governo Lula na previdência social deve ser caracterizada como uma reforma tipicamente neoliberal. Dessa análise, mostraremos que apesar do discurso de justiça social, os objetivos fundamentais da reforma foram a redução de gastos e a privatização parcial da previdência dos servidores públicos. Entendemos assim que esta reforma deve ser situada nos marcos do aprofundamento das políticas neoliberais por parte do governo Lula, bem como representando mais um capítulo do desmonte da seguridade social brasileira.

### **2.3.1 A Construção da Proposta**

De fato, desde sua construção, a proposta de reforma da previdência do governo Lula já apresentava sinais claros de quais interesses seriam atendidos. Desse processo, é evidente, na elaboração da proposta, a participação de sindicalistas ligados aos fundos de pensão, de organismos internacionais, da burguesia (tanto do setor industrial, comercial e financeiro) e dos governadores.

Além de uma exigência para conquistar a credibilidade do mercado financeiro em relação à disposição do novo governo em aprofundar o ajuste fiscal, a definição da proposta de reforma da previdência correspondeu a interesses internos dentro do próprio Partido dos Trabalhadores (PT). Sobre isso, conforme defende Mello (2003b), trata-se de interesses de um “coeso círculo de amigos” ligados à gestão dos fundos de pensão das empresas estatais (em particular, da PREVI - Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil - e PETROS – Fundação Petrobrás de Seguridade Social) com grandes interesses na expansão da previdência complementar.

É factual que tanto a equipe de transição, quanto o próprio governo, contou com a participação decisiva de membros desse grupo. Para ficar apenas nas evidências, foi assim que Luiz Gushiken foi convocado para ser o coordenador-adjunto da equipe de transição, posteriormente o Ministro das Comunicações e Gestão Estratégica, além de indicar Ricardo Berzoini, outro eminente membro do grupo, como Ministro da Previdência Social<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Para uma análise centrada no histórico desse grupo e seus interesses na expansão da previdência complementar, consultar Mello (2003b).

Além dessa crucial definição inicial, também no final de 2002, no bojo dos trabalhos da equipe de transição e da formação do novo governo, é emblemático, em 07 de dezembro de 2002, o comprometimento de Lula com o diretor-dirigente do FMI, Horst Kohler, de que a reforma da previdência seria prioridade do novo governo<sup>55</sup>.

Depois disso, a evolução dos fatos só confirmaria os restritos interesses que a reforma iria atender. Neste sentido, é exemplar que em 07 de Janeiro de 2003 tenha sido anunciado que a reforma da previdência seria assunto para a primeira reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), em que dos 82 membros iniciais, 41 eram empresários, 13 sindicalistas, 11 ligados à Movimentos Sociais, 9 ministros, 3 representantes de entidades de classe, 2 personalidades da área cultural e 2 religiosos (Carvalho Neto, 2003: 2). É neste conselho, de predominância empresarial, que a proposta de reforma seria formalizada.

Além do CDES, outro fórum importante de elaboração da proposta são as reuniões com os governadores<sup>56</sup>. Desse fórum, saiu, em 22 de Fevereiro de 2003, a chamada “Carta de Brasília”, reunindo os pontos de convergência entre o governo federal e os 27 governadores. Neste documento, destaca-se a prioridade dada à reforma com o objetivo de ajustar o desequilíbrio da previdência dos servidores, além do comprometimento da aprovação do Projeto de Lei 09/1999 (PL 9)<sup>57</sup>.

Dando prosseguimento, em 28 de Fevereiro de 2003, é remetida ao FMI carta oficial assinada pelo Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, e pelo presidente do Banco Central (BACEN), Henrique Meirelles, afirmando os compromissos do novo governo com a estabilidade monetária. Para isso, as reformas estruturais, e, em particular, a reforma da previdência, apareciam de forma destacada nos exatos termos:

Um problema fundamental que o país terá de enfrentar no futuro próximo diz respeito às pensões do setor público. O governo deseja aumentar a equidade do sistema previdenciário, além de reforçar as condições de sustentabilidade de longo prazo das bases financeiras do sistema de previdência do setor público, como identificado na Carta de Brasília. Com este propósito, estão sendo examinadas diversas opções, incluindo o aumento da idade para a aposentadoria, a elevação no número de anos de contribuição que dá direito a uma aposentadoria, assim como uma revisão das regras que regem as pensões. Uma proposta de reforma desenhada de forma a reduzir o déficit da previdência do setor público ao longo do tempo será enviada ao Congresso até a metade do ano. A reforma visará corrigir os efeitos regressivos na distribuição da renda do atual sistema,

---

<sup>55</sup> Para uma breve reconstituição histórica da reforma, consultar Carvalho Neto (2003).

<sup>56</sup> Sobre eles, “*não se pode esquecer que, nas eleições de 2002, as forças que apoiaram FHC elegeram os governadores da maioria dos estados. A escolha dos cinco governadores que passaram a representar, por regiões, os demais consolida a imagem da hegemonia dos antigos apoiadores do governo anterior: Rio Grande do Sul (PMDB) S. Paulo (PSDB) Minas (PSDB) Amazonas (PSL) e Rio Grande do Norte (PSB, ala que apóia o atual governo)*”. (Carvalho Neto, 2003: 3).

<sup>57</sup> Esse PL 9 regulamentava a previdência complementar dos servidores públicos e sua aprovação era condição necessária para a efetivação do teto dos RPPS.

além de melhorar as condições financeiras da previdência do setor público já no médio prazo. Na hipótese de se verificarem custos de transição, as reformas serão conduzidas de modo a garantir a consistência com os objetivos fiscais para os próximos anos. A votação do Projeto de Lei Complementar regulando a aposentadoria complementar para o setor público (PL9) continua entra as prioridades do governo e fará parte das reformas da previdência. (MF, 2003b)

No dia 29 de Março, seria a vez do governo apresentar a proposta de reforma ao presidente do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Ainda neste trajeto de discussão com os organismos internacionais, em 10 de Abril, o Ministro da Fazenda se reuniu em Washington com representantes do FMI e entregou o conhecido documento “*Política Econômica e Reformas Estruturais*” em que se comprometia a realizar o ajuste estrutural das contas públicas iniciando pelo regime de previdência dos servidores.

Neste íterim, o CDES realizou 4 reuniões (entre 25 de fevereiro e 4 de abril) e apresentou o relatório final em 10 de abril. Após isso, em 29 de Abril, os ministros Ricardo Berzoini e José Dirceu (Ministro chefe da Casa Civil) encaminharam ao presidente da república a Exposição de Motivos da Proposta de Emenda Complementar (PEC). O desfecho da construção da proposta foi a entrega, por parte de Lula e dos 27 governadores, da proposta final, a PEC-40, na Câmara Federal. Como diz Carvalho Neto:

A prioridade dada pelo governo à aprovação da Reforma da Previdência reuniu, com motivações diversas [...], amplos interesses; sistema financeiro, empresários, governadores, fundos de pensão, políticos e sindicalistas a eles ligados e, assim, pode receber uma grande e favorável cobertura da grande mídia comercial. (Carvalho Neto, 2003: 3)

Longe de ser uma proposta construída por um amplo debate nacional, a rápida elaboração da PEC-40 foi marcadamente excludente para os trabalhadores (tanto do setor privado, quanto servidores). Na verdade, conforme veremos à frente, no contexto de aprofundamento do modelo econômico neoliberal no Brasil, foi a burguesia, interna e externa, e os gestores dos fundos de pensão, que mais tiveram seus interesses atendidos pela reforma. A seguir, apresentamos e discutimos o diagnóstico que orientou a reforma.

### **2.3.2 O Diagnóstico Neoliberal da Reforma**

Nesta subseção, objetivamos apontar que o diagnóstico que orientou a reforma segue inequivocamente os preceitos neoliberais, em particular, as recomendações do Banco Mundial (1994,



2001a, 2001b)<sup>58</sup>. Para isso, analisaremos vários documentos oficiais do governo, com destaque para a “*Exposição de Motivos*” da PEC-40 (Brasil, 2003)<sup>59</sup>.

Nestes documentos, é recorrente o diagnóstico neoliberal de que o sistema previdenciário brasileiro está em *crise* e que a reforma da previdência é imprescindível para impulsionar o desenvolvimento econômico do país<sup>60</sup>. Em nome da correção desse problema, a solução apresentada é a conhecida *modernização* do sistema de previdência. É nestes termos que a *Exposição de Motivos* é inaugurada:

No Programa de Governo apresentado por Vossa Excelência por ocasião das Eleições Presidenciais de 2002, a modernização e reforma do sistema previdenciário brasileiro desfrutam de posição de destaque como um dos instrumentos de um novo modelo de desenvolvimento, que englobe crescimento, emprego e equidade social. Há, conforme o documento citado, a necessidade de desenhar uma solução estrutural para a questão previdenciária, que garanta a proteção social não apenas hoje, mas também para as próximas gerações. (Brasil, 2003: 1)

Partindo dessa perspectiva básica, identifica-se como principal objetivo da reforma a correção dos desequilíbrios dos Regimes Próprios não eliminados pela reforma FHC. Os termos exatos são estes:

É sabido que a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, modificou diversos princípios da administração previdenciária do setor público, em especial o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro-atuarial. Não obstante, dada a abrangência incompleta e parcial da EC nº 20, persistem hoje regras bastante diferenciadas entre o Regime Geral de Previdência Social e os *regimes próprios de Previdência Social dos servidores, com desequilíbrios nas dimensões da equidade e sustentabilidade de longo prazo*. [...] Trata-se de avançar no sentido da *convergência* de regras entre os regimes de previdência atualmente existentes, aplicando-se aos servidores públicos, no que for possível, requisitos e critérios mais próximos dos exigidos para os trabalhadores do setor privado. *Com este vetor, busca-se tornar a Previdência Social mais equânime, socialmente mais justa e viável financeira e atuarialmente para o longo prazo*. (Brasil, 2003: 1; grifo nosso)

Nestes termos, seriam as distorções das regras dos benefícios que levariam a um elevado déficit dos RPPS. Sobre isso, o argumento central é que a regra de cálculo das aposentadorias e pensões não guardaria relação com o passado contributivo dos servidores, por ser realizado com base

---

<sup>58</sup> Em linhas gerais, vários autores compartilham desse entendimento. Entre eles, destacamos Marques & Mendes (2003); Granemann (2003a); Granemann & Saldanha (2003b); Coggiola (2003a; 2003b); Carvalho Neto (2003) e Mota (2004).

<sup>59</sup> Registramos que várias outras publicações do MPS (2003a, 2003b, 2003c, 2003d, 2003e, 2003f) seguem os argumentos contidos neste documento.

<sup>60</sup> Como dissemos anteriormente no primeiro capítulo, o que distingue o diagnóstico neoliberal não é a constatação que mudanças recentes na sociedade capitalista têm causado problemas para o financiamento da previdência social. Na verdade, conforme apontam Marques (1997) e Soares (2003a), a questão é que os problemas dos sistemas previdenciários recorrem da própria crise do sistema capitalista, em particular, da incapacidade da recuperação das taxas estáveis de crescimento econômico e da geração de empregos aos níveis da chamada *era de ouro* do capitalismo. Assim, a questão é que o diagnóstico neoliberal, em particular, o do Banco Mundial, aponta que a crise do sistema previdenciário é um dos principais problemas para o desenvolvimento econômico. Na verdade, parece-nos que a relação é inversa a essa.

na última remuneração (Brasil, 2003: 1-4). Questionava-se também, além desse critério da integralidade dos benefícios, a não efetivação do teto de contribuição e benefício, a paridade dos reajustes dos benefícios com os servidores ativos, a ausência de contribuição dos inativos, a manutenção de aposentadorias concedidas com idades precoces, além da não implementação do teto da remuneração, proventos e pensões dos servidores públicos (Brasil, 2003). Cabe lembrar, que esses questionamentos em relação às regras do RPPS, pelo seu caráter injusto e gerador de desequilíbrio atuarial-financeiro, não são novos, mas remontam às derrotas do governo FHC no campo previdenciário<sup>61</sup>.

Assim, o objetivo anunciado da reforma era alterar essas regras para *reduzir o elevado déficit da previdência dos servidores*, de modo a diminuir as disparidades com o RGPS e estimular o desenvolvimento econômico, seja pelo descomprometimento de recursos e sua utilização em outras áreas sociais prioritárias, seja pelo aumento da poupança e do investimento advindo da regulamentação dos fundos de pensão.

Para expressar o diagnóstico de que as atuais “[...] regras colaboram para o grave desequilíbrio financeiro e atuarial existente entre as receitas e as despesas previdenciárias no serviço público nas três esferas de governo” (Brasil, 2003: 4), o governo e a mídia reproduziram incansavelmente a seguinte Tabela:

---

<sup>61</sup> A seguir, quando tratarmos das medidas propostas e aprovadas da reforma, voltaremos à essas regras.

Tabela 2.9  
O Déficit divulgado pelo governo:  
Receita, Despesa e Necessidade de Financiamento do RGPS e RPSP(em R\$ bilhões e  
proporção do PIB – 2001 e 2002, com contrib. patronal de 2/1)

	2001		2002		2003*	
	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB
<b>I - REGIME GERAL - INSS</b>	<b>(12,8)</b>	<b>(1,1)</b>	<b>(17,0)</b>	<b>(1,3)</b>	<b>(23,8)</b>	<b>(1,5)</b>
Contribuições ( Arrec. Líquida )	62,5	5,3	71,0	5,5	81,6	5,1
Benefícios Previdenciários	75,3	6,4	88,0	6,8	105,4	6,6
<b>II - PREVIDÊNCIA DOS SERVID. PÚBLICOS</b>	<b>(37,0)</b>	<b>(3,1)</b>	<b>(39,8)</b>	<b>(3,1)</b>	<b>(41,0)</b>	<b>(2,6)</b>
Contribuições	19,4	1,6	21,8	1,7	23,0	1,4
Despesa c/ Inativos e Pensionistas	56,4	4,8	61,6	4,7	64,0	4,0
<b>União</b>	<b>(21,1)</b>	<b>(1,8)</b>	<b>(22,9)</b>	<b>(1,8)</b>	<b>(23,0)</b>	<b>(1,4)</b>
Contribuições	7,0	0,6	9,4	0,7	10,7	0,7
Despesa c/ Inativos e Pensionistas	28,1	2,4	32,3	2,5	33,6	2,1
<b>Estados</b>	<b>(13,7)</b>	<b>(1,2)</b>	<b>(14,5)</b>	<b>(1,1)</b>	<b>(15,4)</b>	<b>(1,0)</b>
Contribuições	11,0	0,9	11,0	0,8	11,0	0,7
Despesa c/ Inativos e Pensionistas	24,6	2,1	25,5	2,0	26,4	1,7
<b>Municípios</b>	<b>(2,3)</b>	<b>(0,2)</b>	<b>(2,4)</b>	<b>(0,2)</b>	<b>(2,5)</b>	<b>(0,2)</b>
Contribuições	1,4	0,1	1,4	0,1	1,4	0,1
Despesa c/ Inativos e Pensionistas	3,7	0,3	3,8	0,3	3,9	0,2
<b>TOTAL</b>	<b>(49,8)</b>	<b>(4,2)</b>	<b>(56,8)</b>	<b>(4,4)</b>	<b>(64,8)</b>	<b>(4,1)</b>

Fonte: Brasil (2003: 4)

Assim, esses números foram repetidos *ad nauseam* para tentar mostrar que as regras atuais da previdência dos servidores estariam levando a um déficit insustentável e injusto que deveria ser reduzido. Em particular, o déficit agregado dos RPPS em 2002 de R\$ 39,8 bilhões foi comparado e repetido a exaustão. Os termos reproduzidos eram estes:

[...] a necessidade de financiamento, em 2002, dos regimes de previdência dos servidores públicos nas três esferas de governo situou-se na faixa de 39,1 bilhões de reais, beneficiando pouco mais de 2,5 milhões de servidores públicos. No mesmo ano, toda a dotação destinada ao Ministério da Saúde foi de 28,5 bilhões de reais; a dotação do Ministério do Trabalho e Emprego no Orçamento de 2002 foi de 14,1 bilhões de reais; bem como a do Ministério da Educação no orçamento de 2002 foi de 17,4 bilhões de reais. (Brasil, 2003: 6)

Mudar as regras dos benefícios do RPPS, para diminuir esse déficit, esse era o ponto de partida para justificar a reforma. Assim, partindo desses dados, o governo argumentava que as disparidades das regras de concessões de benefícios existentes entre os dois regimes eram, além de insustentáveis, injustas, já que, além de ser menor (R\$ 17 bilhões), o déficit do RGPS estava controlado e exercia uma grande função social e econômica<sup>62</sup>.

<sup>62</sup> Essa perspectiva baseia-se no entendimento de que “o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, que atende aos trabalhadores da iniciativa privada, está consolidado como um dos principais mecanismos de proteção social do Estado brasileiro. Se nos últimos anos o sistema passou a apresentar resultados financeiros negativos, com evidentes conseqüências ao cenário fiscal, por outro lado não há dúvidas de que o papel social que desempenha em termos de redução da pobreza, melhoria na distribuição de renda e fomento ao desenvolvimento econômico, especialmente na zona rural e nas pequenas localidades urbanas, é fundamental para a estabilidade do País. Ademais, [...] as projeções para os

Assim, além de uma questão de ajuste das contas públicas, a reforma da previdência dos servidores públicos era uma questão de *justiça social*. Para retratar o argumento da *injustiça* representada pelos gastos do governo com a previdência dos servidores, o quadro a seguir também é emblemático<sup>63</sup>:

Quadro 2.2  
A previdência atual pelo diagnóstico do governo

	Setor público (União, Estados e municípios)	Setor privado (INSS)
Quanto são os aposentados e pensionistas?	3,2 milhões	17,5 milhões
Quanto custou a Previdência em 2002?	R\$ 61 bilhões	R\$ 88 bilhões
Os trabalhadores e empregadores contribuíram com quanto?	R\$ 22 bilhões (36% do total)	R\$ 71 bilhões (81% do total)
Quanto o Poder Público gastou para complementar o pagamento?	R\$ 39 bilhões (64% do total)	R\$ 17 bilhões (19% do total)
Qual o gasto médio mensal do governo por trabalhador?	R\$ 938	R\$ 69
Qual a média dos benefícios?	R\$ 2.272 (civis do Exec. Federal), R\$ 7.900,00 (Legislativo Federal), R\$ 12.751,00 (Ministério Público Federal)	R\$ 374,89
Com quanto os empregadores contribuem?	R\$ 2 para cada R\$ 1 dado pelos servidores	22%, em média, sobre a folha de pagamento

Fonte: MPS (2003d).

Sobre os dados dessa tabela, os defensores da reforma sempre repetiam:

No ano passado, a previdência social pagou R\$ 88 bilhões a 19 milhões de beneficiários do INSS e arrecadou R\$ 71 bilhões das contribuições de empresas e trabalhadores da iniciativa privada. No serviço público, foram pagos R\$ 61 bilhões a 3,2 milhões de servidores inativos e pensionistas e arrecadou R\$ 22 bilhões. Assim, o governo complementou a diferença de R\$ 39 bilhões para o serviço público e de R\$ 17 bilhões para a iniciativa privada. (MPS, 2003e: 1)

É, a partir desses dados, num contexto de hegemonia neoliberal no Brasil, que o presidente Lula pôde proferir seu ataque aos servidores públicos:

“Se um cortador de cana tem que trabalhar até os 60 anos, porque um professor universitário pode se aposentar aos 48 anos? Por que alguém pode se aposentar ganhando 17 mil por mês enquanto tem 40 milhões de pessoas que não conseguem nem um emprego?”  
 “O PT não briga mais pelos trabalhadores que ganham R\$ 500,00, R\$ 600,00 e menos (de aposentadoria). O partido está muito intelectualizado e influenciado pelos setores mais abastados da classe média. Está se esquecendo da “peãozada”. (Carvalho Neto, 2003)

---

*próximos anos indicam que a trajetória da necessidade de financiamento do RGPS em relação ao Produto Interno Bruto – PIB estará controlada, resultado das modificações legais efetuadas até o momento.” (MPS, 2003a: 1).*

<sup>63</sup> Na verdade, os problemas da formação desses dados e das comparações são inúmeros. Na próxima seção, destacaremos os principais.

Complementando as justificativas principais do governo para a aprovação da PEC-40, a *Exposição de Motivos*, no que foi acompanhado pelos outros documentos do governo, apresentava ainda que o intuito da reforma era o estímulo ao desenvolvimento econômico com inclusão social. Argumentava-se que o financiamento do déficit da previdência dos servidores retirava recursos que poderiam ser utilizados com outros gastos sociais<sup>64</sup>:

Tal situação compromete o espaço fiscal para o financiamento de um amplo conjunto de políticas públicas tendentes a orientar o País no sentido de um ambiente que permita construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos. [...] À medida que se destinam cada vez mais recursos para o sistema de previdência dos servidores públicos, dada a premente carência de recursos públicos em áreas vitais para o país, seguramente outras áreas, não menos importantes, ficam a descoberto. Daí a necessidade de se adequar as atuais regras de acesso a benefícios dos servidores, de forma a se alcançar uma situação de maior justiça social. Trata-se, mais do que de uma questão de sustentabilidade econômica de longo prazo, principalmente de garantir também que os recursos públicos possam ser apropriados por políticas voltadas aos mais diversos segmentos da sociedade e que eles não apenas sejam absorvidos pelo financiamento do desequilíbrio gerado por regras atuarialmente inviáveis e inequitativas. (Brasil, 2003: 5-6)

Por fim, destacamos ainda que esse diagnóstico segue de maneira irrestrita as recomendações específicas do Banco Mundial para o Brasil<sup>65</sup>. No sentido da convergência, a posição do Banco Mundial (2001b) é inconfundível, os desajustes dos RPPS deveriam ser enfrentados prioritariamente, por razões similares às apresentadas pelo atual governo:

Todas as apurações deste relatório apontam numa direção - não há recurso além de reduzir rapidamente o subsídio para as pensões dos funcionários públicos cuja magnitude deverá dobrar por volta de 2005, mesmo depois de ser imputada uma generosa contribuição de 20% da folha salarial pelo governo, como empregador:

- Razões fiscais – os déficits fiscais do RJU são superiores ao dobro dos déficits do RGPS e isso não irá mudar pelos próximos dez anos se não houver reformas. Com a última reforma da fórmula de benefícios do RGPS, os *deficits do RJU continuarão maiores do que o déficit do RGPS*.
- Razões de equidade – o “subsídio” do Governo Federal para o RGPS por beneficiário é menos de 5% do subsídio para os aposentados do RJU. Sem a reforma, esta percentagem subirá para 15% até 2025, *mas o déficit absoluto do subsídio quintuplica para R\$80 000 e, com as últimas reformas do RGPS, essa diferença aumentará substancialmente*.
- Razões de eficiência -- Embora os altos impostos sobre a folha de pagamento que financiam os benefícios do RGPS criem distorções no mercado de mão-de-obra, *os altos impostos gerais requeridos para custear os déficits ainda maiores do RJU podem causar tantas distorções quanto os do INSS*.

<sup>64</sup> Neste sentido, entendemos que a defesa da previdência privada, ou dos fundos de pensão, como instrumento de “[...] formação de poupança de longo prazo capaz de gerar riquezas e postos de trabalho” (Brasil, 2003: 12) não foi o argumento central do governo para justificar a reforma. Contudo, veremos que apesar do argumento da insustentabilidade do déficit e da injustiça social terem sido mais enfatizados, a regulamentação dos fundos de pensão para os servidores foi a medida mais importante trazida pela reforma.

<sup>65</sup> Além dessa convergência, a reforma também segue em grande medida o diagnóstico apontado por autores brasileiros que explicitamente adotam a concepção de seguro social. Entre eles, destacamos os trabalhos de Giambiagi et al. (2004), Velloso (2003, 2004) e Lopes (2004). Em particular, Giambiagi et al. (2004) destaca que após a reforma Lula, em que parte dos problemas dos RPPS foram resolvidos, as mudanças devem novamente se voltar ao RGPS.

- Razões de poupança – Embora a justificação baseada no desenvolvimento da poupança e do mercado de capitais não tenha sido geralmente provada, as condições no Brasil indicam que ***melhor equilíbrio fiscal e atuarial nas pensões do primeiro pilar—especialmente do RJU- criarão o espaço fiscal necessário para promover o crescimento sustentável do terceiro pilar, financiado.*** (Banco Mundial, 2001b: 21-22; grifo dos autores)

Sendo assim, notamos que até mesmo as justificativas são praticamente as mesmas, a única diferença é que o governo Lula priorizou o argumento da justiça social. Conforme pode ser visto no quadro síntese a seguir, convergindo no diagnóstico, não é surpresa que a reforma tenha seguido as principais recomendações do relatório citado. Para ver isto, basta uma breve atenção nas informações que seguem:

Quadro 2.3  
As Bases da Reforma do Banco Mundial para o RJU

Problema	Diagnóstico	Melhores práticas	Recomendação de política
<b>Benefícios generosos</b>	O RJU tem as <i><b>mais altas taxas de reposição</b></i> do mundo, combinadas com as <i><b>normas de elegibilidade</b></i> menos estritas.	Tendência no sentido de planos <i><b>financiados</b></i> e de <i><b>integração</b></i> aos sistemas nacionais do primeiro pilar. Se o regime de separação for mantido, os benefícios são alinhados com as pensões do setor privado.	1. Reduzir as taxas de reposição. 2. Instituir um teto para os benefícios do primeiro pilar do RJU, alinhando-os com os do RGPS. 3. Recorrer a planos financiados para receita de aposentadoria acima do teto do primeiro pilar.
<b>Correção para o salário atual do cargo do qual se aposenta</b>	Torna as pensões da RJU generosas e custosa a reforma a fim de aumentar a produtividade.	Tendência no sentido da correção monetária das pensões de acordo com as mudanças em algum índice de <i><b>preço</b></i> ou um índice que combine salários e preços.	4. Corrigir os benefícios de acordo com a inflação.
<b>Fórmula de benefícios carregada no fim</b>	Basear os benefícios no último mês de salário aumenta o abuso e a iniquidade entre os sistemas público e privado.	Benefícios baseados nos rendimentos médios <i><b>durante a vida de trabalho.</b></i>	5. O salário de referência baseia-se em 80% dos salários mais altos, como no RGPS. 6. Reposição determinada pela acumulação por ano de serviço.
<b>Requisitos para assumir direitos aplicados sem rigor</b>	Muitos aposentados atuais adquirem direitos no RJU depois de uma passagem “no último minuto” para o funcionalismo público.	A aquisição de direitos deve ser <i><b>uniforme</b></i> nos sistemas do primeiro pilar e estritamente fiscalizada	7. Períodos para aquisição de direitos alinhados com os do RGPS. 8. Transferência plena dos direitos adquiridos e da receita das contribuições entre os regimes.
<b>Aposentadoria prematura sem restrições nos benefícios ao voltar a trabalhar</b>	Funcionários públicos têm incentivo para se aposentar prematuramente a fim de receber muitas rendas isentas de contribuição e de impostos	Nenhum benefício do primeiro pilar antes da <i><b>idade mínima</b></i> . Multas atuariais para aposentadoria prematura. Restrição às pensões múltiplas e redução dos benefícios se voltar a se empregar.	9. Estabelecimento de idade mínima na qual os benefícios começam. 10. Reduções atuariamente justas nos benefícios para aposentadoria prematura. 11. Restrições dos benefícios múltiplos e redução dos benefícios do primeiro pilar se voltar a se empregar.

<b>Iniquidade entre os sistemas do primeiro e do segundo pilar</b>	O RJU contribui diretamente para a iniquidade de rendas e causa – por meio da instabilidade fiscal e da redução do crescimento econômico – aumento da pobreza	Em geral, o primeiro pilar só proporciona um benefício <i>mínimo</i> . A <b>taxa de reposição</b> custeada pelos impostos <b>não ultrapassa o triplo da taxa de contribuição</b> . O primeiro pilar é a rede de segurança, o segundo e o terceiro pilares proporcionam a maior parte das pensões.	15. Campanha estratégica de comunicações para chamar atenção para as iniquidade do primeiro pilar. 16. Integração do RGPS com o RJU ou corte nos benefícios do primeiro pilar. 17. Enérgica supervisão e regulamentação do SPC P do terceiro pilar e criação do segundo pilar.
--	---	---	--

Fonte: Banco Mundial (2003b: 34-35)

Obs: Conforme veremos à frente, apenas os pontos 12, 13 e 14 que tratavam sobre as aposentadorias especiais, não foi assunto tratado na reforma.

Conforme veremos na seção apropriada, estas recomendações do Banco Mundial (2001b) estiveram claramente contidas nas alterações trazidas pela PEC 40. Com isso, entendemos que a justificativa oficial da reforma, seguindo as recomendações neoliberais de unificação das regras dos regimes dos servidores públicos e trabalhadores das empresas privadas<sup>66</sup>, pautou-se de maneira prioritária pela necessidade do *ajuste fiscal* (diante do entendimento que o déficit é insustentável) objetivando realizar *justiça social* (equiparação das regras entre os regimes e aumento dos gastos em outras políticas sociais)<sup>67</sup>. De maneira complementar, argumentava-se ainda que a reforma estimularia o *desenvolvimento econômico* (seja pela redução na necessidade de financiamento estatal, seja pelo estímulo à formação de poupança de longo prazo)<sup>68</sup>. Contudo, à frente, veremos que esse diagnóstico neoliberal deve ser problematizado.

### 2.3.3 Os Falsos Argumentos do Governo

<sup>66</sup> Conforme destaca um especialista, essa tendência converge com a experiência internacional: “[...] a experiência internacional e o debate sobre o tema mostram que a convergência dos regimes *previdenciários para servidores públicos e trabalhadores privados* é um objetivo desejável que deveria ser perseguido a longo prazo pelos governos. A maior parte dos países analisados já realizou ou está em vias de promover reformas neste sentido. Os sistemas unificados ou homogêneos são mais baratos, justos e transparentes e tem maior possibilidade de viabilidade financeira e atuarial, além de promoverem um nível maior de eficiência no mercado laboral. A experiência internacional mostra também que este processo deve vir acompanhado do desenvolvimento e fortalecimento da previdência complementar.” (Pinheiro, 2002: 7).

<sup>67</sup> Convém lembrar que a redução de direitos em prol da focalização de gastos é, como dissemos, uma das tendências das políticas neoliberais contemporâneas.

<sup>68</sup> Mesmo com outras palavras, concordamos com Filgueiras & Lobo (2003: 725-733) quando eles apresentam que o diagnóstico do governo baseava-se no levantamento de três problemas: fiscal, social e econômico.

Contra o alarde dos defensores da reforma, apresentaremos, nesta seção, argumentos que contestam o diagnóstico apresentado pelo governo. Entendemos que as razões apresentadas de que as regras dos benefícios dos RPPS estariam levando a um déficit insustentável e injusto não correspondem com a realidade. Na verdade, o argumento de que o déficit é insustentável trata-se de uma *falácia*, assim como o argumento da justiça social não passa de um *engodo*<sup>69</sup>. Feito isso, na próxima seção, indicaremos, à luz das medidas propostas e aprovadas, os reais objetivos da reforma.

### 2.3.3.1 A Falácia do Déficit Insustentável

#### (a) Conceitualmente, o Déficit é Discutível

Até 1993, consensualmente, era inconcebível a existência de déficit na previdência dos servidores públicos. Respeitava-se que a organização do regime baseava-se no princípio *pro labore facto* em que a aposentadoria é uma extensão da remuneração da atividade resultante do prolongamento da relação entre o servidor e o Estado (Guerzoni, 1999; ANFIP, 2003b; FENAFISP, 2003; Santos, 2003; Lopes, 2004). Com esse princípio, diferentemente dos *regimes contributivos* (tanto o regime de repartição, quanto os de capitalização) em que os benefícios são calculados a partir das contribuições, historicamente, a previdência dos servidores públicos vem sendo considerada uma *despesa* do Estado advinda das especificidades da relação contratual dos servidores<sup>70</sup>. Sobre isso, mesmo defensores de profundos ajustes nestes regimes, reconhecem:

Aqui há, no mínimo, um grave erro conceitual. Falar-se em déficit de um sistema previdenciário só faz sentido quando esse sistema esgota-se em si mesmo, seja por repartição, seja por capitalização. Isto é, quando ele pode, pelo menos em tese, se sustentar por si mesmo, considerando suas entradas e saídas. Não é o caso da aposentadoria dos servidores públicos. Historicamente, a aposentadoria dos servidores públicos se caracterizou como algo que, em linguagem jurídica, é denominado *pro labore facto*, isto é, os servidores públicos tem direito a aposentadoria como uma extensão do fato de terem trabalharem para o serviço público e não porque contribuíram para tal. A razão disso é que diferentemente da situação do Regime Geral de Previdência Social, onde o salário é pago

<sup>69</sup> Como dissemos anteriormente, pela própria polêmica que envolve a questão, a defesa dos fundos de pensão não foi priorizada pelo governo. Com isso, esta seção questiona os argumentos principais do governo, o déficit e a injustiça social. Contudo, à frente, veremos que a expansão dos fundos de pensão, apesar da menor ênfase, foi a principal modificação da reforma.

<sup>70</sup> Essas especificidades, que justificariam a adoção desse regime, podem, em linhas bem gerais, serem assim expressas: “[...] em **primeiro lugar**, [...] seria uma contrapartida a uma estrutura salarial baseada em **progressão funcional** (e não em regras de mercado). Em **segundo lugar**, a aposentadoria do servidor não representa o rompimento do vínculo empregatício, como ocorre na empresa. Assim, o benefício deveria ser uma espécie de **extensão do pagamento do salário** ou um salário diferido, configurando-se uma lógica distinta da perspectiva contributiva e atuarial do seguro social. **Finalmente**, a aposentadoria deveria servir como uma espécie de **prêmio** em relação às peculiaridades do exercício da função e da autoridade pública, que exige elevados níveis de responsabilidade, lealdade e sacrifício dos servidores.” (Pinheiro, 2002: 2; grifo do autor).



por cada empregador e a aposentadoria pelo INSS, quem paga a remuneração do servidor na atividade e seus proventos na inatividade é a mesma pessoa, isto é, o Estado. Além disso, a remuneração do servidor público não é uma consequência de uma negociação entre ele e a Administração, como ocorre na iniciativa privada. Ela é fixada, unilateralmente pelo Estado, mediante Lei. Assim, cabe ao Estado, quando fixa a remuneração do servidor público considerar não apenas aquele desembolso, mas, igualmente, o que se gastará na inatividade. (Guerzoni, 1999: 59-60)

De fato, uma investigação acerca do passado dos atuais RPPS mostra que até 1993 a previdência de grande parte dos servidores públicos era organizada sob esse regime. Além disso, destacaremos ainda que ocorreram várias modificações na sua organização que são as verdadeiras causas do atual “insustentável déficit”. Com isso, entendemos que não se pode atribuir aos atuais servidores, erros cometidos no passado. Sobre essas modificações, destacaremos a forma como foi extinto, nos anos 70, o Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), bem como a promulgação da lei 8112 de 11/12/1990.

O IPASE foi criado em 1938, através do decreto lei número 288, como uma autarquia responsável pela administração dos recursos das contribuições dos servidores e da União para o financiamento das pensões (FENAFISP, 2003: 3)<sup>71</sup>. Com isso,

Ficou delineado, [...], que as aposentadorias dos servidores públicos federais seriam custeadas por recursos oriundos do orçamento da União, enquanto que as pensões e outros benefícios seriam custeados pelas contribuições dos servidores e geridas pelo IPASE. É de se notar que o IPASE, além do seu objetivo primordial de realizar o seguro social do funcionário público civil da União (principalmente conceder pensão vitalícia, pensão temporária e pecúlio), podia realizar as mais diversas operações que fossem julgadas convenientes para alcançar maior rentabilidade na gestão dos recursos, como operações de seguros privados, capitalização, financiamentos para aquisição de moradias, empréstimos e outras formas de assistência econômica. (FENAFISP, 2003: 3)

Com essa estrutura básica<sup>72</sup>, o IPASE foi a autarquia responsável pela administração da previdência dos servidores até 1977, quando, nos marcos da centralização ditatorial, foi extinto e a maior parte dos servidores foi incorporado ao recém criado SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social). Dessa transição, além do retrocesso da segmentação dos servidores entre celetistas e estatutários, o resultado é que todo o fundo acumulado pelo IPASE desapareceu.

---

<sup>71</sup> Segundo ANFIP (2003b: 17), antes disso, com exceção da criação, em 1931, da Caixa de Serviços Públicos, em que houve expansão da previdência dos servidores, pouco pode ser dito, já que, apenas algumas poucas categorias contavam com o apoio de recursos públicos. Para um histórico da previdência dos servidores, consultar principalmente o primeiro capítulo de ANFIP (2003b) e Lopes (2004). Em anexo, reproduzimos de Lopes (2004), desde 1888, um histórico completo das principais alterações da previdência dos servidores públicos federais.

<sup>72</sup> Desse período, 1938 a 1997, destacamos ainda duas importantes regulamentações estatais, o Estatuto do Servidor, de 1952, e a Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS), de 1960. Segundo a ANFIP (2003b: 17), esse Estatuto do Servidor Público Civil Federal foi importante porque representou um passo convergente do que seria o atual Regime Jurídico Único (RJU) criado pela Constituição de 1988. Já o LOPS foi importante porque “foi a primeira vez que a legislação estritamente previdenciária tornou explícita a diferença no tratamento entre categorias, diferenciando aquelas que possuíam estatutos próprios das demais.” (ANFIP, 2003a: 17).

Entre 1938 e 1977, existiu um fundo previdenciário para servidores federais chamado IPASE [...], no qual os servidores contribuíam com 4% a 7% de seus vencimentos e o governo com 18% para o regime previdenciário que lhes garantia os benefícios de risco (invalidez e morte). O fato (reconhecido por todos os analistas) de o Estado nunca ter constituído fundo próprio e nunca ter contribuído com sua cota patronal, aliado à pouca transparência na utilização das contribuições dos servidores, fez com que o IPASE, em 1977, fosse absorvido pelo SINPAS – [...]. *Até hoje não se sabe o montante dos recursos e o tamanho do patrimônio do IPASE.* Somente os servidores que exercem carreiras específicas de Estado foram mantidos no sistema de aposentadoria e pensões (pagas pelo tesouro nacional), enquanto os demais servidores - 85% - passavam a ser atendidos pelo RGPS - Regime Geral de Previdência Social - ou seja, pelo antigo INPS, hoje INSS. (ANFIP, 2003b: 11; grifo nosso)

Assim, desde 1977, com a criação do SINPAS, até 1990, com a regulamentação do RJU, pela lei 8112, vigoraram estes dois regimes previdenciários no serviço público. Ou seja, para os estatutários foi mantido o regime *pro labore facto*, enquanto os demais servidores passaram a contribuir para o então INPS. Sobre isso, lembra Santos,

Até 1990, ao lado dos servidores estatutários, que eram minoria, a administração pública federal, estadual e municipal era composta por um grande contingente de servidores cuja relação de trabalho era regida pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Os servidores efetivos, por sua vez, não contribuíam para a aposentadoria, mas apenas para a cobertura de pensões mediante alíquota de 6% sobre os vencimentos, destinadas apenas ao custeio de pensões para os dependentes do servidor, como ainda ocorre com os militares das Forças Armadas. (Santos, 2003: 42-43)

Contudo, mais uma vez, numa transição, o futuro da previdência dos servidores foi prejudicado. Senão vejamos, a lei 8112 estabeleceu a incorporação de grande parte dos servidores celetistas ao recém criado RJU sem que suas contribuições ao RGPS fossem contabilizadas. Com isso, é consenso na literatura que, entre 1991 e 1994, o grande aumento da participação relativa do gasto com aposentados e pensionistas, civis e militares, no gasto total de pessoal do governo federal – segundo Guerzoni Filho (1999: 69), a relação passou de 25 para 42% - foi devido à essa transferência<sup>73</sup>. Sobre isso, diz Lopes:

A referida transformação de um expressivo número de funcionários celetistas (regidos pela CLT) em estatutários (sistema que rege o funcionalismo público) debilitou ainda mais a possibilidade de financiamento das aposentadorias do setor público que, de acordo com a legislação vigente, têm “status” diferenciado dos demais trabalhadores do país. A partir dessa transformação, inflou-se significativamente o quadro de servidores do funcionalismo público, sendo que um grande número de funcionários oriundo do regime da CLT passou a ter os mesmos direitos dos estatutários. Mesmo tendo contribuído, até então, para o INSS, o montante arrecadado com as contribuições dos celetistas não foi transferido para o novo

---

<sup>73</sup> Na verdade, sobre isso, a única polêmica é que para alguns autores, defensores das reformas neoliberais, como Santos (2003); Lopes (2004) e Velloso (2004), essa equivocada transferência foi realizada devido à Constituição de 88. Já Guerzoni Filho (1999) argumenta que a lei foi editada contrariando os preceitos constitucionais. Para nós, o que mais importa no momento é que, segundo os cálculos, estima-se que só para a União foram incorporados 400 mil servidores celetistas (Velloso, 2004: 16). Assim, era de se esperar um aumento das despesas que iria pesar o futuro dos regimes previdenciários dos servidores.

regime, que passou a receber contribuições específicas para o custeio das aposentadorias de seus servidores apenas a partir de 1993. (Lopes, 2004: 22).

Com isso, vemos que pelo menos até 1993, quando o quadro é alterado, e a polêmica se restabelece, duas considerações principais podem ser feitas: a primeira é que, como diz Guerzoni, goste-se ou não, a previdência dos servidores estatutários foi regida pelo regime *pro labore facto*, desautorizando o levantamento de déficit do sistema, e, a segunda, é que não se pode esquecer as decisões do passado, em particular o passivo atuarial gerado, e depositar todos os ônus sobre os atuais servidores<sup>74</sup>. Sobre isso, lembra a ANFIP:

A falta de transparência na gestão, aliada à falta de capacidade para resistir às pressões por aumentos de gastos com saúde e habitação, prejudicou os preceitos requeridos pela técnica atuarial. Em outras palavras, se existe crise fiscal, o que é discutível, é ao Estado que cabe a responsabilidade por não transferir recursos e por utilizá-los de maneira indevida, de acordo com a maioria dos estudos que analisaram a temática do período como Oliveira e Teixeira (1986), sob a ótica legal, ou Braga e Paula (1980), sob o prisma das políticas públicas. (ANFIP, 2003b: 22)

A despeito dessa questão, em mais um capítulo da tentativa de desmonte da Constituição de 1988, no caso, a proteção social dos servidores<sup>75</sup>, a EC-03, de Março de 1993, e a EC-20, de Dezembro de 1998, tentaram alterar o conceito básico que organiza a previdência dos servidores. Tentou-se com essas Emendas, transformar a previdência dos servidores, sem os devidos cuidados, em um regime contributivo similar ao RGPS<sup>76</sup>. Para isso, em termos formais, foi incluído na redação do Art. 40, a exigência do regime passa a ter o “caráter contributivo” e o “equilíbrio financeiro e atuarial” (Vianna, 2002; FENAFISP, 2003; Granemann & Saldanha, 2003b).

---

<sup>74</sup> Em particular, apesar da polêmica sobre o caráter inteiramente contributivo do regime, não se pode aceitar que as contribuições realizadas pelos servidores devessem ser esquecidas. Como lembra Fatorelli Carneiro: “[...] desde a criação do IPASE, em 1938, os servidores públicos contribuem para a previdência. De 1938 até 1951 os servidores contribuíram para o IPASE (Instituto de Previdência e Assistência Social) com a aplicação de alíquotas de 4 a 7% sobre o total de sua remuneração. A partir de 1952 até 1973 passam a contribuir com 7,2%. Em 1974, 80% dos servidores foram transferidos para o Regime Geral, contribuindo em 8 a 10% sobre o teto de 20 salários mínimos. Em 1977 o IPASE foi incorporado ao SINPAS (Sistema Integrado de Previdência e Assistência Social). O fundo do IPASE desapareceu. Em 1988, os servidores foram enquadrados no Regime Jurídico Único, e mais uma vez os fundos de previdência dos servidores públicos desapareceram. Em 1993 a contribuição dos servidores passou a representar de 9 a 11% sobre a remuneração total. Os servidores públicos sempre contribuíram para a previdência social, entretanto, os recursos de 50 anos desta contribuição simplesmente desapareceram, ou seja, foram desviados para outras finalidades e o governo nunca cumpriu a sua obrigação de depositar a parte patronal.” (Fatorelli Carneiro, 2003: 8; grifo da autora)

<sup>75</sup> Como dissemos, a Constituição de 1988 indicou a existência de um sistema universal de proteção social, a seguridade social, e seguindo o histórico da relação do Estado com seus funcionários, um outro sistema especial, não universal, exclusivo para os servidores (Art. 40, sessão II, capítulo VII do Título III). Dessa definição, destacamos mais uma vez que a previdência dos servidores não fazia, e ainda não faz, parte da seguridade social e tinha uma organização conceitual diferenciada. Como lembra Vianna (2002: 4-5), o regime não é contributivo, mas uma obrigação do(s) Tesouro(s) Nacional e Subnacionais.

<sup>76</sup> Contudo, como já apresentamos, o financiamento da previdência do RGPS é realizada, ao que nos parece corretamente, com uma ampla base de contribuições, não sendo restrita apenas às contribuições dos trabalhadores.

Mesmo com essa mudança, autores como Guerzoni Filho (1999); Vianna (2002); ANFIP (2003b); Granemann & Saldanha (2003b) e Mota (2004) entendem que essas alterações foram insuficientes para mudar o caráter conceitual básico dos Regimes Próprios. Segundo esses autores, o financiamento da previdência dos servidores ainda é uma obrigação do Estado, sendo que as contribuições dos servidores (inicialmente estabelecida progressivamente pela EC-03 entre 9 e 12%, e atualmente regressiva em 11% para todas as faixas salariais) apenas servem para complementar essa obrigação dos governos. Com essa perspectiva, o déficit apresentado pelo governo é juridicamente inexequível e insustentável<sup>77</sup>.

Ainda neste sentido, mesmo considerando que a partir das alterações relatadas, o regime dos servidores seja inteiramente contributivo (Banco Mundial, 2000; Santos, 2003; Lopes, 2004 e Velloso, 2004), o fato é que, conforme lembram Mello (2003a) e FENAFISP (2003), não se pode, repentinamente, atribuir para os atuais servidores os ônus da mudança. Ou seja, no momento dessa polêmica “transição”, deveria ter sido realizada, mais uma vez, um levantamento do saldo previdenciário até aquele momento:

Sabe-se, das inúmeras experiências internacionais, que o aspecto mais crucial da transição de um preexistente sistema de Previdência para um sistema novo é o da determinação do “lastro” (*funding*), ou seja, determinar, ou descobrir, os recursos financeiros e reais (ativos diversos) que poderão dar suporte de credibilidade ao novo sistema e efetivamente suprir as despesas com o passivo herdado. *Portanto, em 1993, como já vimos, quando da passagem do modelo previdenciário em que as contribuições eram vertidas para um Fundo capitalizado, a título de pensões, e as aposentadorias eram pagas com recursos do Tesouro, oriundos do Orçamento Fiscal, para um modelo em que as contribuições dos servidores e da União deveriam ser aportadas ao Tesouro para o pagamento das aposentadorias e pensões, num regime de repartição simples, era o momento de se equacionar a transição dos regimes.* (FENAFISP: 2003: 5; grifo dos autores)

Assim, entendemos que o déficit apresentado pelo governo é conceitualmente insustentável, seja porque o regime não pode ser considerado inteiramente contributivo, seja porque caso se considere o regime como tal, os custos de transição, bem como as contribuições dos servidores no passado, deveriam ter sido considerados<sup>78</sup>. Considerado assim, o que se torna insustentável é o argumento de déficit do governo.

---

<sup>77</sup> Cabe um esclarecimento, como bem lembra Mello (2003a), isso não significa que os defensores desse regime sejam contrários às alterações paramétricas. Na verdade, é requerível que a previdência dos servidores tenha regras socialmente aceitas e financiáveis. Nosso argumento, como se verá à frente, é que ao contrário do que diz o governo, o regime não é injusto em relação às regras do RGPS, além de ser perfeitamente financiável.

<sup>78</sup> Segundo Granemann & Saldanha (2003b: 3), o projeto de lei Paim-Babá reconhece de forma contábil esta situação e cobra indenização de R\$ 400 bilhões do Estado a ser paga aos Regimes Próprios dos servidores.

### **(b) As Despesas estão Estáveis**

Nesta subseção, apontaremos que mesmo desconsiderando, o que é grave, os equívocos conceituais do governo e os recursos que desapareceram da previdência dos servidores, o governo ainda esconde outro decisivo componente: *os gastos do Estado com a previdência dos servidores está estável*, apesar da ofensiva neoliberal sobre os servidores públicos, em particular, pela baixa contratação e reajuste salarial, além do elevado número de aposentadorias nos últimos anos.

Seguindo as informações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)<sup>79</sup>; Guerzoni Filho (1999); Câmara Federal (2003c); Mello (2003a) e ANFIP (2003b), entre 1995 e 2002, as despesas da União com os aposentados e pensionistas vêm se mantendo num patamar estável<sup>80</sup>. Ao contrário do entendimento do governo, o crescimento das despesas com a previdência dos servidores vem sendo bem menor do que o crescimento das receitas totais da União, e mais ainda, vem sendo menor que o crescimento do próprio PIB. A seguir, apresentamos alguns dados que confirmam essa consideração.

Inicialmente, apresentamos a tabela 2.10, montada a partir de dados oficiais do MPOG (2002: 7-8), mostrando o crescimento absoluto e relativo das despesas totais de pessoal do governo federal.

---

<sup>79</sup> Pela sua grande importância, destacamos que esse Boletim Estatístico de Pessoal (BEP) é uma publicação mensal de responsabilidade da Secretaria de Recursos Humanos (SRH) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Acessível no endereço: [http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm).

<sup>80</sup> Segundo os especialistas, os dados dos Regimes Próprios dos estados e municípios ainda são precários. Por isso, a maioria dos estudos são focalizados no Regime Próprio da União. Além disso, conforme pode ser visto na Figura 2.1, o grosso do propagado déficit estaria neste Regime (22,1 Bilhões de Reais, de um total de 39,1 Bilhões). Dito isto, ainda cabe lembrar, conforme dissemos anteriormente, que apesar da atual estabilidade das despesas (1995-2002), essa não era a situação do período imediatamente anterior (1991-1994).

Tabela 2.10  
Despesa anual de pessoal da União (em R\$ Milhões correntes)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002**	2003***
<b>Civis*</b>	<b>25.690</b>	<b>28.369</b>	<b>31.274</b>	<b>32.518</b>	<b>36.343</b>	<b>40.523</b>	<b>43.875</b>	<b>50.012</b>	<b>58.416</b>
<b>%</b>	<b>75,3</b>	<b>75,8</b>	<b>76,1</b>	<b>73,2</b>	<b>75,9</b>	<b>74,8</b>	<b>71,7</b>	<b>70,8</b>	<b>74,4</b>
Ativos	15.076	16.116	18.488	18.358	20.828	33.902	26.645	30.376	32.121
<b>%</b>	<b>44,2</b>	<b>44,4</b>	<b>45,0</b>	<b>41,3</b>	<b>43,5</b>	<b>44,1</b>	<b>43,5</b>	<b>43,0</b>	<b>40,9</b>
Aposentados	7.771	8.602	9.451	10.451	11.320	11.927	12.360	14.093	17.342
<b>%</b>	<b>22,7</b>	<b>22,9</b>	<b>23,0</b>	<b>23,5</b>	<b>23,6</b>	<b>22,0</b>	<b>20,2</b>	<b>19,9</b>	<b>22</b>
Pensionistas	2.842	3.150	3.334	3.708	4.194	4.703	4.868	5.543	6.649
<b>%</b>	<b>8,34</b>	<b>8,4</b>	<b>8,1</b>	<b>8,35</b>	<b>8,7</b>	<b>8,6</b>	<b>7,9</b>	<b>7,8</b>	<b>11,5</b>
<b>Militares</b>	<b>8.405</b>	<b>9.054</b>	<b>9.788</b>	<b>11.902</b>	<b>11.532</b>	<b>13.616</b>	<b>17.249</b>	<b>19.950</b>	<b>20.073</b>
<b>%</b>	<b>24,6</b>	<b>24,1</b>	<b>23,8</b>	<b>26,7</b>	<b>24,0</b>	<b>25,15</b>	<b>28,2</b>	<b>29,7</b>	<b>25,4</b>
Ativos	3.864	4.096	4.222	5.267	4.140	5.769	6.375	8.293	7.898
<b>%</b>	<b>11,3</b>	<b>10,9</b>	<b>10,2</b>	<b>11,1</b>	<b>8,6</b>	<b>10,6</b>	<b>10,4</b>	<b>11,2</b>	<b>10</b>
Aposentados	2.599	2.924	3.071	3.715	4.113	4.362	6.402	6.613	7.096
<b>%</b>	<b>7,6</b>	<b>7,8</b>	<b>7,48</b>	<b>8,3</b>	<b>8,5</b>	<b>8,0</b>	<b>10,4</b>	<b>10,3</b>	<b>9,0</b>
Pensionistas	1.943	2.033	2.494	2.918	3.278	3.484	4.471	5.042	5.078
<b>%</b>	<b>5,7</b>	<b>5,4</b>	<b>6,0</b>	<b>6,5</b>	<b>6,8</b>	<b>6,4</b>	<b>7,3</b>	<b>7,5</b>	<b>6,4</b>
<b>Total</b>	<b>34.097</b>	<b>37.423</b>	<b>41.062</b>	<b>44.420</b>	<b>47.875</b>	<b>54.140</b>	<b>61.124</b>	<b>70.604</b>	<b>78.489</b>

Fonte: MPOG (2002: 7-8)

\*Inclui o pagamento dos servidores civis ativos, aposentados e pensionistas do poder executivo (administração direta, autarquias, fundações, Banco Central do Brasil e ministério público da União), legislativo e judiciário.

\*\*Refere-se ao acumulado de dezembro de 2001 a novembro de 2002

\*\*\*Conforme sugestão da banca avaliadora da dissertação, um próximo trabalho a ser realizado é a análise do resultado das contas previdenciárias no período mais recente. Por enquanto, nesta dissertação, apresenta-se apenas o resultado de 2003, ano em que os dados já estão mais consolidados e reservam-se os anos de 2004 e 2005 para um detalhamento mais aprofundado em outros trabalhos.

Dessa Tabela 2.10, destacamos que do crescimento absoluto dos gastos com pessoal entre 1995 e 2002, a participação das despesas com aposentados e pensionistas *civis*, tidos como os grandes vilões da reforma, caiu de maneira considerável (segundo a Tabela 2.10, em 1995, eles representavam 31,13% das despesas totais de pessoal, já em 2002, passaram a representar 27,81%). Por outro lado, os gastos com os militares, que, diga-se de passagem, ficaram de fora da reforma, apresentaram um crescimento das despesas com inativos e pensionistas bem mais acelerado, de maneira que a participação desses gastos passou, no mesmo período, de 13,32 para 17,97%. Com isso, caso a justificativa do déficit valesse, entendemos que a reforma da previdência desse segmento seria prioritária.

Além disso, entendemos que as análises que apenas apresentam esses dados são equivocadas. Para uma apropriada contextualização, torna-se necessária uma análise comparativa desses resultados. Assim, não basta dizer que os gastos aumentaram, mas se mantiveram num patamar estável; é preciso compará-los com outros resultados, bem como entender as razões que levaram a tal situação.

Sobre isso, uma primeira comparação é em relação ao financiamento. Segundo dados do próprio MP, entre 1995 e 2002, o gasto total de pessoal dobrou, passando de R\$ 34.097 bilhões para R\$ 70.604 (vide Tabela 2.10), enquanto que o aumento das receitas correntes líquidas<sup>81</sup> do governo federal praticamente triplicou, passando de R\$ 67.298 bilhões para R\$ 200.697 (MPOG, 2003)<sup>82</sup>. Com isso, no período, conforme pode ser constatado nas Tabela 2.11 - elaborada por Fattorelli Carneiro (2003), a partir dos mesmos dados do MPOG - , o *comprometimento* da receita de impostos com o gasto de pessoal diminuiu consideravelmente. Como pode ser visto a seguir, esse comprometimento passou de 54,5% para 36,70%.

Tabela 2.11  
Despesa total de pessoal - % da Receita Corrente Líquida

% RCL	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Total</b>	<b>54,5</b>	<b>44,2</b>	<b>44,4</b>	<b>44,6</b>	<b>38,6</b>	<b>38,3</b>	<b>38,2</b>	<b>36,7</b>
<b>Civis</b>	<b>38,17</b>	<b>31,75</b>	<b>32,23</b>	<b>31,12</b>	<b>27,99</b>	<b>27,34</b>	<b>26,25</b>	<b>24,77</b>
Total ativos	22,40	18,60	19,05	17,57	16,04	16,13	15,94	15,04
Total aposentados	11,55	9,63	9,74	10,00	8,72	8,04	7,40	6,98
Total pensão	4,22	3,53	3,44	3,55	3,23	3,17	2,91	2,75
<b>Militares</b>	<b>12,49</b>	<b>10,13</b>	<b>10,09</b>	<b>11,39</b>	<b>8,88</b>	<b>9,19</b>	<b>10,32</b>	<b>10,20</b>
Total ativos	5,74	4,58	4,35	5,04	3,19	3,89	3,81	3,92
Total aposentados	3,86	3,27	3,16	3,56	3,17	2,94	3,83	3,63
Total pensão	2,89	2,28	2,57	2,79	2,53	2,35	2,68	2,64
Transferências	3,84	2,30	2,12	2,05	1,74	1,75	1,68	1,77

Fonte: MPOG (2002)

Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco Sindical (Fattorelli, 2003: 17)

Mais que isso, como pode ser visto pela tabela acima, além da queda geral na participação da despesa de pessoal, em particular, pela queda nos gastos com ativos, a participação das despesas com aposentados e pensionistas civis na receita corrente líquida caiu aproximadamente 6 pontos percentuais. Em 1995, estas representavam 15,77% da receita corrente líquida e passaram a representar em 2002, 9,73%. Como consequência do que foi dito anteriormente, destacamos ainda que o comprometimento dos gastos com aposentados e pensionistas militares praticamente não se alterou, passando de 6,75% para 6,27%.

<sup>81</sup> A receita corrente líquida corresponde à receita corrente da União menos: transferências constitucionais e legais, contribuições para o PIS/PASEP, benefícios previdenciários (MPOG, 2002: 17).

<sup>82</sup> Com vimos anteriormente, com o crescimento menor dos gastos sociais, esse grande aumento das receitas foi utilizado em grande parte para despesas financeiras.

Além disso, já que muitos autores vêm apresentando que o grande crescimento das receitas do governo nos últimos anos é insustentável<sup>83</sup>, destacamos que no mesmo período, o crescimento da despesa com pessoal vem se mantendo proporcional ao pífio crescimento do PIB (vide Gráfico 2.5)<sup>84</sup>. Neste período, conforme pode ser consultado na tabela abaixo, estes gastos se mantiveram estáveis em torno de 5%.

Tabela 2.12

Despesa total de pessoal – evolução frente ao PIB\* (todos os dados em valores correntes)

% PIB	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Civis</b>	<b>3,98</b>	<b>3,64</b>	<b>3,59</b>	<b>3,56</b>	<b>3,77</b>	<b>3,73</b>	<b>3,66</b>	<b>3,74</b>
Total ativos	2,33	2,13	2,12	2,01	2,16	2,20	2,22	2,27
Total aposentados	1,20	1,10	1,09	1,14	1,17	1,10	1,03	1,05
Total pensão	0,44	0,40	0,38	0,41	0,44	0,43	0,41	0,41
<b>Militares</b>	<b>1,30</b>	<b>1,16</b>	<b>1,12</b>	<b>1,30</b>	<b>1,20</b>	<b>1,25</b>	<b>1,44</b>	<b>1,54</b>
Total ativos	0,60	0,53	0,48	0,58	0,43	0,53	0,53	0,59
Total aposentados	0,40	0,38	0,35	0,41	0,43	0,40	0,53	0,55
Total pensão	0,30	0,26	0,29	0,32	0,34	0,32	0,37	0,40
<b>Total</b>	<b>5,28</b>	<b>4,80</b>	<b>4,72</b>	<b>4,86</b>	<b>4,97</b>	<b>4,98</b>	<b>5,09</b>	<b>5,28</b>

Fonte: MPOG. BEP. Organização dos dados: ANFIP (2003b: 31)

\* Os valores do PIB corrente utilizados foram retirados do levantamento oficial do IBGE. Em bilhões de Reais os valores são os seguintes: 1995 (646 192), 1996 (778 887), 1997 (870 743), 1998 (914 188), 1999 (973 846), 2000 (1 101 255), 2001 (1 198 736), 2002 (1 346 028). Para chegar ao resultado dessa Tabela, basta dividir as despesas correntes com pessoal apresentadas na Tabela 2.10 com esses valores.

Além disso, por essa tabela, constata-se que a despesa com os aposentados e pensionistas dos servidores civis diminuiu sua participação no PIB (passando de 1,64% para 1,46%). Com isso, vemos que por vários ângulos, o crescimento das despesas com inativos e pensionistas, em particular, os civis, vem se mantendo num patamar de estabilidade, plenamente sustentável.

Por fim, entendemos que, além de *sustentável*, o patamar dessas despesas é plenamente explicável, sendo resultado direto da política neoliberal que vem sendo adotada nos últimos anos. Resulta do elevado número de aposentadorias ocorridas nos últimos anos, da baixa contratação de novos servidores, além dos baixos reajustes salariais dos atuais servidores (ANFIP, 2003b: 35). A seguir, a Tabela 2.13 sintetiza essa afirmação:

<sup>83</sup> Neste caso, a polêmica não é tanto sobre a dificuldade da manutenção do aumento da arrecadação, mas sim, sobre quem paga essa expansão (na discussão tributária entre impostos progressivos e regressivos) e qual o seu destino (pagar juros da dívida x excessivos gastos correntes). Contudo, para o que nos importa, não nos alongaremos agora nesta discussão.

<sup>84</sup> Contudo, se há polêmica sobre o crescimento da arrecadação no período, o mesmo não se pode dizer sobre o crescimento do PIB.



Tabela 2.13  
Quantitativo de servidores federais (1995-2002)

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Civis</b>	<b>Ativos</b>	661.082	653.406	636.802	620.385	609.652	599.279	569.980	571.335
	<b>Inativos</b>	384.771	394.868	394.753	420.408	423.141	417.718	412.515	408.695
	<b>Pensionistas</b>	150.000	188.498	199.715	204.887	210.497	217.863	224.443	230.588
	<b>Total</b>	<b>1.195.853</b>	<b>1.236.772</b>	<b>1.231.270</b>	<b>1.245.680</b>	<b>1.243.290</b>	<b>1.234.860</b>	<b>1.206.938</b>	<b>1.210.618</b>
<b>Militares</b>	<b>Ativos</b>	320.822	322.423	321.448	277.531	321.466	328.087	325.987	280.037
	<b>Inativos</b>	117.509	122.512	124.801	119.013	128.252	128.630	129.387	129.731
	<b>Pensionistas</b>	150.423	153.705	156.636	168.371	164.398	167.697	171.044	173.691
<b>Total geral</b>	<b>Ativos</b>	981.904	975.829	958.250	897.916	931.118	927.366	895.967	851.372
	<b>Inativos</b>	502.280	517.380	519.554	539.421	551.393	546.348	541.902	538.426
	<b>Pensionistas</b>	300.423	342.203	356.351	373.258	374.895	385.560	395.487	404.279
	<b>Total</b>	<b>1.784.607</b>	<b>1.835.412</b>	<b>1.834.412</b>	<b>1.810.595</b>	<b>1.857.406</b>	<b>1.859.274</b>	<b>1.833.356</b>	<b>1.794.077</b>

Fonte: MPOG. BEP. Organização Câmara Federal (2003)

Por essa tabela, observamos que, no período de 1995 a 2002, é inequívoca a diminuição do contingente de servidores ativos (os servidores civis federais passaram de 661.082 mil para 571.335) e o aumento do número de servidores aposentados e de pensionistas (somando os dois, eles passaram de 534.774 mil para 639.283 mil). Esse resultado significa que, do ponto de vista atuarial, em que ganha relevo a relação ativo/inativo, houve uma grande pressão para aumento de despesas e diminuição de receitas de contribuição.

A seguir, a Tabela 2.14 mostra a evolução das concessões de aposentadorias no período de 1991 a 2002. Com isso, destaca-se que a diminuição da proporção de servidores ativos ocorre porque houve um grande contingente de aposentadorias que não foram supridas por novas contratações<sup>85</sup>.

Tabela 2.14  
Evolução da concessão de aposentadorias

Ano	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Aposentadorias	46.196	21.190	14.199	17.601	34.253	27.546	24.659	19.755	8.783	5.951	6.222

Fonte: ANFIP (2003b: 35).

Constata-se assim que, de 1991 a 1998, com destaque para os anos que precederam a reforma FHC (1995 a 1998), o contingente de servidores aposentados foi muito elevado. Contudo, já para o

<sup>85</sup> Para mais detalhes sobre a baixa contratação de funcionários públicos nos anos 90, bem como o arrocho salarial para o setor, consultar, ANFIP (2003b).

período recente, 1999 a 2001, os dados demonstram uma tendência acentuada de queda no número de concessões de aposentadorias. À luz disso, as considerações de uma especialista da área são pertinentes:

Com efeito, um aspecto que precisa ser bem compreendido é que o *déficit* apresentado na conta dos aposentados e pensionistas do setor público está muito mais vinculado ao passado do que ao futuro. Ou seja, o volume atual das despesas previdenciárias com servidores públicos civis é devido a fatores que já ocorreram e que, em princípio, são irrepetíveis, e a sociedade precisa ter esse conhecimento.” (Andrade, 2003: 106; grifo da autora)

Com esse quadro, não é de se espantar que, na comparação internacional, a proporção de servidores públicos no emprego total seja menor no Brasil do que em vários outros países (ANFIP, 2003b: 63). Sobre isso, a seguir, a Tabela 2.15 é esclarecedora. Ela mostra que, em termos relativos, a proporção do emprego público é menor no Brasil, não apenas em comparação com países europeus, mas também em relação à países periféricos latino-americanos:

Tabela 2.15  
Emprego total e público em países selecionados (milhares de pessoas)

<b>Países</b>	<b>Emprego Total</b>	<b>Emprego Público</b>	<b>% do emp. público no emprego total</b>	<b>% do emp. público na população total</b>
Japão <sup>2</sup>	67.781,3	5.198,2	7,7	4,1
<b>Brasil <sup>1</sup></b>	<b>68.040,2</b>	<b>7.839,9</b>	<b>11,5</b>	<b>4,7</b>
Equador <sup>2</sup>	3.062,2	422,7	13,8	3,5
Turquia <sup>3</sup>	21.230,0	2.971,0	14,0	4,7
Costa Rica <sup>2</sup>	1.227,3	174,9	14,2	4,4
EUA <sup>2</sup>	122.690,0	19.570,0	16,0	7,2
México <sup>2</sup>	28.281,8	4.626,5	16,4	4,8
Espanha <sup>2</sup>	12.764,6	2.259,1	17,7	5,8
Nova Zelândia <sup>2</sup>	1.368,9	247,2	18,1	6,2
Reino Unido <sup>2</sup>	26.782,0	5.052,0	18,9	8,6
Alemanha <sup>1</sup>	33.962,0	6.517,0	19,2	7,9
Canadá <sup>1</sup>	13.940,6	2.797,8	20,1	9,0
Austrália <sup>1</sup>	6.800,4	1.433,7	21,1	7,5
Irlanda <sup>1</sup>	1.297,0	297,0	22,9	7,4
Dinamarca <sup>2</sup>	3.578,0	938,3	26,2	18,8
Finlândia <sup>2</sup>	2.170,0	618,0	28,5	12,4
Noruega <sup>1</sup>	2.105,5	791,8	37,6	19,8
Suécia <sup>3</sup>	3.529,0	1.338,0	37,9	14,9

Fonte: ANFIP (2003b: 63)

Obs.: 1. 1996; 2. 1997 e 3. 1998.

Por tudo isso, entendemos que, mesmo desconsiderando que o déficit é insustentável conceitualmente, o argumento do governo é falho. Isso porque os gastos recentes, além de serem

estáveis e resultantes, em grande medida, a erros do passado, são resultado de fatores que a reforma não propõe atacar: o baixo número de contratações e o elevado número de aposentadorias e pensões<sup>86</sup>.

#### 2.3.2.1.3 O *Superávit* da Seguridade Social

Embora os RPPS's não façam parte do orçamento da seguridade social<sup>87</sup>, é preciso destacar que o reiterado déficit do RGPS também não condiz com a realidade. Goste-se ou não, seguindo as atuais normas constitucionais, o orçamento da seguridade é superavitário (ANFIP, 2003a).

Já há vários anos, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência (ANFIP), a partir da formatação de dados oficiais do governo (com destaque para o próprio MPS e o Tesouro Nacional), vem apresentando que o orçamento da *seguridade social*, mesmo incluindo, apenas para efeito *metodológico* (ANFIP, 2003a), o regime próprio dos servidores federais, ainda sim é superavitário<sup>88</sup>.

Para chegar a este resultado, leva-se em conta, no orçamento, a atual redação do artigo 195 da Constituição Federal. Do lado das receitas, seguindo o que ficou estabelecido pela Constituição de 1988, e que formalmente resiste até hoje, deve-se considerar as seguintes fontes de financiamento: a contribuição sobre o salário (contribuições de empregados e empregadores)<sup>89</sup>, a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), a contribuição dos servidores, a contribuição da União (o dobro da contribuição dos servidores) e ainda outras fontes, conforme Quadro 2.4.

Do lado das despesas, deve-se considerar, seguindo os artigos 194 e 195 da Constituição Federal, os gastos com a Previdência, a Saúde e a Assistência Social. A seguir, apresentamos o orçamento da seguridade social em 2002, seguindo estes preceitos constitucionais ANFIP (2003a: 38):

---

<sup>86</sup> Na verdade, além da natural maturidade do sistema (dada pelo envelhecimento esperado dos servidores), boa parte dos pedidos realizados nos últimos anos, conforme lembra ANFIP (2003b: 35), é pressionado pelas próprias ameaças de reforma. Num ambiente incerto e tenebroso sobre o futuro de seus direitos, é natural que a cada reforma aumenta-se o número de aposentadorias.

<sup>87</sup> Apenas para registro, lembramos que nem todos os servidores públicos fazem parte de algum RPPS's. Entre os que são filiados ao RGPS, destacamos: os funcionários de empresas estatais, funcionários não estatutários, bem como uma parte considerável de servidores municipais. Desses últimos, destaque-se que na média nacional, apenas 73% fazem parte de algum RPPS. Sobre estes dados, consultar, Câmara Federal (2003).

<sup>88</sup> O entendimento da ANFIP é claro: "*Realiza-se aqui um exercício metodológico já que conceitualmente o RPPS, ou seja, os encargos previdenciários da União, deveriam ser custeados pelo Orçamento Fiscal.*" (ANFIP, 2003a : 14).

<sup>89</sup> É contrapondo essas contribuições ao total de benefícios previdenciários, que o governo, e seus defensores, compõe o famigerado "enorme déficit da previdência social".

Quadro 2.4  
Receitas e despesas da seguridade social  
Saldo agregado (RGPS + RPPS) - 2002 (1)

Bilhões de Reais

<b>i - Receitas</b>	
Receita previdenciária líquida (2 )	71,03
outras receitas do inss(3 )	0,36
COFINS	51,03
CSLL	12,46
concursos de prognóstico	1,05
contribuição dos servidores civis	4,42
contribuição para pensões dos militares	0,99
contribuição da União (4)	8,85
CPMF	20,26
receitas próprias do Ministério da Saúde	0,89
outras contribuição sociais (5 )	0,32
<b>total das receitas</b>	<b>171,66</b>
<b>ii – despesas</b>	
pagamento total de benefícios (6 )	92,11
1 Benefícios Previdenciários	86,37
* urbanos	69,30
* rurais	17,07
2 Benefícios Assistenciais	5,08
* renda mensal vitalícia (RMV)	1,66
* lei orgânica de Assistência Social	(loas) 3,42
3 EPU - legislação especial (7 )	0,66
3 Saúde (8 )	24,53
EPU - servidores inativos/ pensionistas (9 )	32,28
* civis	20,14
* militares	12,14
assistência social geral	0,35
custeio e pessoal do inss (10),	2,36
outras ações da seguridade (11)	2,28
ações do fundo de combate à pobreza (12)	2,66
<b>total das despesas</b>	<b>156,57</b>
<b>Saldo Final</b>	<b>15,09</b>

Fonte: ANFIP (2003a: 38)

notas:

(1) exclui a receita da contribuição social do PIS/PASEP, contribuição para correção do FGTS e as respectivas despesas vinculadas (transferências FAT/BNDES, benefícios do FAT, seguro desemprego, abono salarial, qualificação profissional e outras do Ministério do Trabalho.

(2) receita líquida = arrecadação bancária + SIMPLES + REFIS + arrecadação CDP + arrecadação FIES + depósitos judiciais – restituições – transferências a terceiros.

(3) corresponde a rendimentos financeiros e outros, segundo o fluxo de caixa do inss.

(4) contribuição devida e parte não recolhida pela União, como contrapartida da contribuição do servidor civil, correspondente à contribuição patronal (2 por 1), conforme lei 9.717/98.

- (5) referem-se a contribuições sobre o DPVAT (parcela do fundo nacional de saúde), contribuições sobre concursos de prognóstico e prêmios prescritos, bens apreendidos (parcela da assistência social).
- (6) referem-se aos benefícios mantidos (previdenciários + assistenciais + legislação especial).
- (7) encargos previdenciários da União: benefícios concedidos através de leis especiais, pagos pelo INSS, com recursos da seguridade social, e repassados pelo tesouro.
- (8) inclui ações de saúde do SUS, saneamento, pessoal ativo e despesas de custeio do Ministério da Saúde.
- (9) exclui transferências para DF e ex-territórios.
- (10) reúne pagamentos realizados a ativos do INSS, bem como despesas operacionais consignadas.
- (11) referem-se a ações prestadas a outros ministérios.
- (12) despesas financiadas com parcela da CPMF e outras receitas.

Dessa maneira, vê-se que se for considerado o que mandam as leis do país, o resultado do orçamento da seguridade social em 2002 é superavitário em R\$ 15,09 Bilhões. Excluindo-se a previdência dos servidores federais, que ainda é, pelo menos em parte, obrigação do governo federal, o superávit aumenta para R\$32,96 Bilhões (ANFIP, 2003a: 20)<sup>90</sup>. Com isso, entendemos que o déficit apresentado pelo governo para o RGPS não condiz com a realidade institucional do país<sup>91</sup>.

### 2.3.3.2 O Engodo da Justiça Social

Como dissemos anteriormente, o argumento principal do governo para defender a reforma é que as regras da previdência dos servidores estariam levando o regime a apresentar déficits *insustentáveis* e *injustos* em relação ao RGPS. Fazer *justiça social*, esse era o argumento síntese para justificar a reforma<sup>92</sup>.

Contudo, além da falácia do déficit insustentável, a promoção de justiça social nos parece um engodo<sup>93</sup>. Além de uma promessa que não será cumprida, o fato é que não é verdade que a maioria dos servidores possam ser considerados privilegiados, e seu regime de previdência fonte de injustiça social. Na verdade, as aposentadorias com valores extremamente elevados representam a exceção e não a

---

<sup>90</sup> Neste sentido, uma questão a ser discutida é que ainda falta para a previdência dos servidores, assim como é garantida pela seguridade social aos trabalhadores contribuintes ao INSS, uma fonte diversificada de financiamento. Assim, não nos parece justo que além de todos os erros dos governos no passado, e da recente ofensiva neoliberal sobre os servidores, que apenas suas contribuições, complementada no valor em dobro do ente estatal, deva ser suficiente para cobrir as despesas. A partir dessas questões, acreditamos que o financiamento da previdência dos servidores ainda está por ser resolvida.

<sup>91</sup> Além dos técnicos da ANFIP, vários outros estudiosos têm esse entendimento. Entre eles, destacamos, Vianna (2002); Marques & Mendes (2003); Filgueiras & Lobo (2003); Granemann & Saldanha (2003b) e Boschetti (2003).

<sup>92</sup> Vale o registro final da “*Exposição de Motivos*”: “A reforma ora preconizada, Excelentíssimo Senhor Presidente, é imposta pela desigualdade de tratamento do sistema previdenciário brasileiro, o que, de resto, já havia sido amplamente documentado pelo Programa de Governo de Vossa Excelência em 2002, e pela existência de regras sem o devido respaldo técnico e doutrinário, o que o torna socialmente injusto e compromete sua viabilidade no longo prazo. Adequações análogas são uma constante em todo o mundo, em um processo de ajuste às novas perspectivas demográficas, às mudanças do processo produtivo e à demandas crescente por justiça social.” (Brasil. 2003: 17; grifo nosso).

regra da previdência dos servidores. Segundo Lindolfo Machado (apud Marques & Mendes, 2003: 11), as aposentadorias com valores extremamente elevados representam apenas 0,1% das aposentadorias pagas aos servidores. Com isso, não estamos ignorando que haja casos de privilégios, mas apenas que essa não é a regra geral<sup>94</sup>. Sobre isso, a Tabela a seguir mostra que a grande maioria dos servidores, 79,6%, no caso dos homens, e 88,4%, no caso das mulheres, recebem remuneração abaixo de R\$ 1500<sup>95</sup>.

Tabela 2.16  
Servidores públicos e contribuintes do INSS por faixas de renda e sexo - % em 2001

Faixas de renda	Servidores Públicos		Contribuintes do INSS	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Menos de R\$ 1500	79,6	88,4	88,6	93,8
De R\$ 1500 a R\$ 3600	13,2	8,3	8,2	5,0
De 3600 a R\$ 8000	5,0	1,8	2,6	1,1
De 8000 a R\$ 11000	0,6	0,2	0,3	0,1
Mais de R\$ 11000	1,6	1,2	0,2	0,01
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: ANFIP (2003b: 41)

Dito isso, entendemos que o primeiro passo para desfazer esse engodo é apontar que as comparações realizadas entre os benefícios previdenciários dos servidores e os benefícios do RGPS são *indevidas*<sup>96</sup>. Assim, longe de representar uma injustiça social, a discrepância na média dos benefícios (vide Quadro 2.2) apenas expressa *realidades salariais e regras previdenciárias diferenciadas*.

Na verdade, a explicação para a média dos benefícios dos servidores ser mais elevada é que, em geral, estes têm empregos mais qualificados, maior estabilidade no emprego, além de terem os benefícios calculados de forma integral sobre a última remuneração e sem teto de contribuição

<sup>93</sup> Lembrando evento realizado pela ADUNICAMP chamado: “*Contra o Engodo Traição*”. Segundo o Dicionário Aurélio, engodo é: “1. Isca ou ceva com que se apanham peixes, aves, etc. 2. Coisa com que se engoda ou seduz alguém. 3. adulação astuciosa.” (Dicionário Aurélio, 1999).

<sup>94</sup> Para mais dados sobre isso, consultar ANFIP (2003b: 27-30; 40-45).

<sup>95</sup> A seguir, mostraremos a fonte de explicação para a diferença entre a remuneração dos servidores e a dos contribuintes do INSS.

<sup>96</sup> Conforme veremos na próxima seção, o segundo passo é mostrar que as medidas propostas e aprovadas pela reforma nada dizem sobre justiça social. Na verdade, veremos que elas visaram apenas “igualar por baixo”, ao invés de expandir os direitos dos servidores para os demais trabalhadores. Assim, preponderou algo próximo ao que Carvalho Neto chamou de *paradigma do escravo*: “Peça central da propaganda contra os funcionários públicos foi a sua apresentação como privilegiados a partir do que chamamos “paradigma do escravo” a tendência de avaliar a remuneração devida aos trabalhadores pelo necessário à mais estrita sobrevivência. O valor que correspondia anteriormente ao custo de manutenção do escravo e, depois, ao salário mínimo. Tudo acima deste valor poderia ser considerado um privilégio. Nesta perspectiva, em país no qual o salário mínimo é de R\$ 240,00 reais e a maioria ganha até 2 salários mínimos (480,00) todos que ganhassem mais poderiam ser considerado privilegiados.” Carvalho Neto (2003: 17)

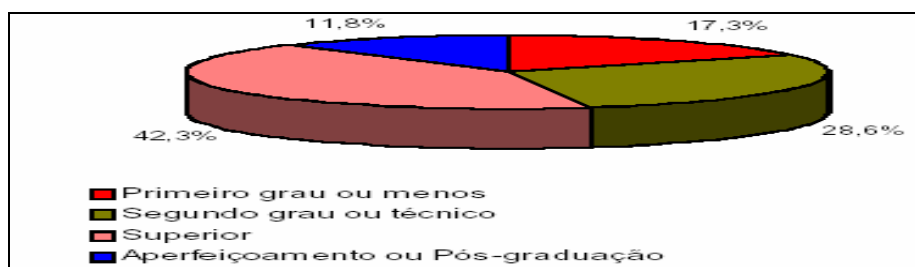
(ANFIP, 2003b: 28)<sup>97</sup>. Contudo, consideramos, seguindo os argumentos apresentados por ANFIP (2003b) e Dedecca (2003: 28-30), que esses fatos não retratam privilégios, mas apenas condições de trabalho diferenciadas.

Neste sentido, a primeira questão é desmistificar que a remuneração média maior resulte de privilégios. Segundo ANFIP (2003b: 42-45), a origem dessa diferença é que o serviço público contrata, proporcionalmente, servidores com níveis de instrução mais elevados do que as empresas privadas. Sobre isso, o Censo de 2000 é preciso:

Em relação ao grau de instrução, é preciso observar que o nível médio de instrução é maior no serviço público, o que implica gastos salariais maiores. O Censo de 2000 mostrou que no universo dos servidores públicos do Brasil, 67,6% tinham pelo menos, como nível de instrução, o ensino médio ou segundo grau concluído, número que supera o nível educacional do setor privado. Esse mesmo dado percentual foi de 33,7% para os empregados, 20,8% para os trabalhadores por conta própria, 7,5% para os trabalhadores não remunerados em ajuda a membro do domicílio e somente de 1,1% para os trabalhadores na produção para o próprio consumo. (ANFIP, 2003b: 43)

Para ilustrar este fato, o gráfico a seguir, relativo a novembro de 2002, mostra a escolaridade dos servidores ativos do poder executivo federal<sup>98</sup>. Por este gráfico, observamos que, neste contingente, o mais expressivo do serviço público federal, mais da metade dos trabalhadores tem pelo menos o ensino superior.

Gráfico 2.7  
Nível de escolaridade dos servidores civis do executivo federal



Fonte: Câmara dos Deputados (2003: 65)

Dito isto, o próximo passo é esclarecer como se apresenta, para um mesmo grau de instrução, a variação salarial entre o serviço público e os contribuintes do INSS. Sobre isso, o estudo de

<sup>97</sup> Lembramos ainda que antes da reforma Lula respeitava-se o reajuste paritário entre servidores ativos e os aposentados/pensionistas. Não nos ateremos nesta discussão, mas há indícios que esse direito não parece ser responsável pela maior média dos benefícios dos servidores. Conforme veremos à frente, como lembra ANFIP (2003b), este reajuste tem proporcionado, dado o arrocho salarial, um índice de correção menor do que ao atribuído para os filiados no RGPS.

<sup>98</sup> Lembrando que esse contingente é o mais expressivo do serviço público federal. Ele inclui os servidores da administração direta, autarquias, fundações, Banco Central e Ministério Público da União. Em 2002, pelos dados oficiais do BEP do MPOG (2002), os consultores da Câmara Federal (2003) mostram que os servidores do executivo federal representavam 82,1% do total de servidores civis, e 55,1% do total de servidores federais (incluindo, então, os militares ativos que representam, do total, 32,8%).

pesquisadores da Unicamp (ANFIP 2003b), mostra que, em geral, os rendimentos são próximos ou desfavoráveis para os servidores.

As Tabelas 2.17 e 2.18, mostradas a seguir, construídas a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) de 2001 sintetizam essa informação. A Tabela 2.17 mostra a média dos rendimentos, segundo a escolaridade, para os três níveis do serviço público, bem como para os contribuintes do INSS. Já a Tabela 2.18, referente aos mesmos dados, para facilitar o entendimento, mostra a diferença, por níveis de escolaridade, entre os rendimentos do serviço público em relação aos contribuintes do INSS.

Tabela 2.17  
Média em do rendimento dos servidores públicos  
e dos contribuintes do INSS por grau de instrução - 2001 (R\$)

<b>Grau de Instrução</b>	<b>Servidores Federais</b>	<b>Servidores Estaduais</b>	<b>Servidores Municipais</b>	<b>Contribuintes do INSS</b>
Elementar Incompleto	391,02	419,74	348,55	435,65
Elementar	643,78	693,60	415,46	578,22
Médio	736,04	778,71	515,70	682,65
Superior	1.958,78	1.380,35	1.111,98	1.881,67

Fonte: PNAD 2001. Organização dos dados, ANFIP (2003b: 43)

Tabela 2.18  
Diferença da média de rendimento dos servidores públicos em relação à media dos contribuintes do  
INSS por grau de instrução – 2001 (R\$)

<b>Grau de Instrução</b>	<b>Servidores Federais</b>	<b>Servidores Estaduais</b>	<b>Servidores Municipais</b>
Elementar Incompleto	-44,63	-15,91	-87,1
Elementar	65,56	115,38	-162,76
Médio	53,39	96,06	-166,95
Superior	77,10	-501,32	-769,69

Fonte: PNAD 2001. Organização dos dados, ANFIP (2003b: 44)

Por esses dados amostrais, o que parece ficar claro é que, para graus semelhantes de escolaridade, não é, em geral, correto dizer que o Estado remunere melhor seus servidores. Na verdade, com exceção dos servidores federais, que, em média, se remunera apenas um pouco melhor, as demais esferas do governo remuneraram, em média, menos, e numa diferença mais acentuada. A partir disso, concluem os autores:

Para um mesmo grau de instrução, se a média de renda dos servidores for semelhante à média de renda dos outros trabalhadores do país, então a diferença verificada nos dados expostos anteriormente não se deve ao fato de o governo remunerar melhor seus servidores,



mas confirma que em seu quadro funcional o governo possui, proporcionalmente, mais servidores com maiores níveis de escolaridade do que o verificado nas empresas privadas. Ou seja, o governo remunera seus servidores com valores próximos à média do mercado de trabalho, mas como emprega proporcionalmente mais pessoas com nível superior do que as empresas privadas, a média de renda total dos servidores é maior do que a do restante da população ocupada. (ANFIP, 2003b: 43)

Com isso, entendemos que as variáveis que explicam a diferença na média dos benefícios, as desigualdades salariais, bem como as regras previdenciárias que incidem sobre elas, ao invés de serem *questionadas*, deveriam suscitar uma discussão menos simplista sobre a situação precária do mercado de trabalho brasileiro<sup>99</sup>. Contudo, como sabemos, não é este o contexto que nos impõe a reação neoliberal. Veremos, então, que longe de justiça social, as reais medidas aprovadas pela reforma da previdência do governo Lula tiveram outros objetivos.

#### 2.3.4 Os Reais Objetivos da Reforma: *Redução de Gastos e Privatização*

Ao contrário do que argumenta o governo, mostraremos nesta seção que *à luz das medidas apresentadas e aprovadas*, a reforma da previdência do governo Lula objetivou *reduzir gastos*, mas não porque o regime dos servidores fosse insustentável, mas por ser uma exigência do ajuste fiscal requerido para manter a credibilidade do Estado em honrar seus compromissos financeiros<sup>100</sup>. Além deste, destacaremos ainda que o principal objetivo da reforma foi a *privatização parcial* da previdência dos servidores através da regulamentação dos fundos de pensão<sup>101</sup>. Longe de uma demanda de justiça social, a reforma objetivou, seguindo as reformas neoliberais pelo mundo, atender a burguesia, em particular, sua fração hegemônica, a financeira. Tratou-se assim, das conhecidas *reformas neoliberais*, incluindo medidas *paramétricas e estruturais*.

Essas medidas foram apresentadas, conforme dissemos, como PEC40-67 e aprovadas, em regime de urgência, ainda em 2003 (na câmara, em 07 de agosto, e no senado, em 19 de dezembro), como Emenda Complementar número 41 (EC-41)<sup>102</sup>. Também no congresso nacional, seguindo sua

---

<sup>99</sup> Consideramos que o cálculo dos benefícios dos servidores com base no último salário, respeitando a integralidade e sem teto de contribuição e benefício, com reajuste paritário com os ativos, não representa um privilégio, mas sim direitos que deveriam ser estendidos aos demais trabalhadores. Isto sim, seria ampliação de direitos.

<sup>100</sup> A reforma deve ser entendida então no que Dedecca (2003: 31) chama do “[...] *aspecto mais consistente da política conservadora: a subordinação da Política Social à Política Econômica*.”. Na verdade, lembramos, a partir das contribuições deste autor, que essa subordinação é uma das características principais das políticas sociais brasileiras.

<sup>101</sup> Apesar de ênfases variadas, essa caracterização é consensual entre os autores críticos à reforma. Entre eles, destacamos: Marques & Mendes (2003); Filgueiras & Lobo (2003); Mello (2003a; 2003b); Granemann (2003a); Granemann & Saldanha (2003b); Coggiola (2003a; 2003b); Carvalho Neto (2003).

<sup>102</sup> Em anexo, reproduzimos na íntegra a EC-41 que, em 31 de dezembro de 2003, foi publicada no Diário Oficial da União (DOU). Lembramos ainda que os detalhes da EC 41 já foram regulamentados pela lei n. 10887 de 18 de Junho de 2004.

gênese, a reforma contou com o apoio da maioria das forças conservadoras, bem como da base aliada do governo<sup>103</sup>.

Cabe ainda destacar, que, sem dúvida, a reforma representou uma grande vitória do governo e de seus aliados, já que a PEC 40-67 foi aprovada com raras alterações. Dessas, os destaques ficam por conta da esperada exclusão dos militares e da aprovação de atenuantes para os atuais servidores, como no caso da manutenção da integralidade<sup>104</sup>.

Dos atenuantes, destacamos ainda a chamada PEC Paralela (respectivamente, na câmara, PEC 227, e, no senado, PEC 77). Essa PEC, nascida no congresso nacional como parte de um acordo para a aprovação da reforma da previdência, tinha como objetivo apenas *amenizar* alguns aspectos das alterações da EC 41 para os servidores que já estavam no serviço público no momento da reforma. Seguindo esse objetivo, depois de mais de 2 anos de tramitação, a PEC Paralela, com efeitos retroativos à 31 de dezembro de 2003, foi aprovada em 31 de Junho de 2005 como EC-47<sup>105</sup>.

Contudo, seus efeitos são mesmos modestos. Entre eles, a garantia, para alguns servidores, da integralidade e paridade e a criação de teto de isenção de contribuição maior para servidores aposentados e pensionistas portadores de doença incapacitante. Além dessas medidas, outras questões ainda dependem de leis complementares para serem efetivadas, entre elas, a regulamentação das aposentadorias especiais para servidores que exercem atividade de risco e a lei de inclusão

---

<sup>103</sup> No Anexo A.2.4, inserimos na íntegra o resultado da votação da reforma no congresso nacional. Destacamos que na câmara federal, apesar dos votos contrários que a reforma recebeu, tanto de deputados da base aliada, quanto da oposição, a reforma foi aprovada pelo voto da grande maioria dos deputados (358 a favor, 126 contra e 9 abstenções) reunindo assim, apoio dos mais diversos interesses partidários. No senado federal, embora a votação tenha sido mais apertada (51 votos a favor e 24 contra), a reforma também foi aprovada ainda no final de dezembro.

<sup>104</sup> Assim como foi na emblemática reforma chilena (Marques & Mendes, 2003: 11), os militares (Art. 142 da CF), incluindo policiais militares e bombeiros (Art. 42 da CF), ficarão de fora da reforma. Embora na PEC 40-67, era proposto, mediante nova redação do inciso IX, do parágrafo 3, do Art. 142, que os militares e seus pensionistas seguissem os dispostos nos art 37, inciso XI (trata do teto remuneratório) e art. 40, parágrafo 7 (trata das pensões), na tramitação no congresso, esse inciso IX foi revogado pela EC 41. Isso significa que as alterações sobre o teto remuneratório e pensões, além da nova regra de reajuste (que na redação anterior, dada pela EC20, seguia os servidores civis), não afetaram os servidores militares. Sobre os atenuantes, destacamos que a EC 41 garantiu, em seu Art. 6º, a integralidade que não existia na PEC 40. Assim, os servidores que tenham *ingressado no serviço público até a data de publicação* da EC 41, e que cumprirem, cumulativamente, as seguintes condições: I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher; II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria, terão direito a se aposentarem com proventos *integrais*, que corresponderão à totalidade da remuneração do cargo efetivo do servidor no em que se der a aposentadoria. A EC 41 ainda previa, em seu Art. 7º, algo que também não estava na PEC 40-7, a manutenção da paridade para estes servidores. Contudo, conforme veremos, esse direito só foi mesmo garantido pela PEC Paralela.

<sup>105</sup> Para facilitar as consultas que se fizerem necessárias, a EC 47 encontra-se anexada na íntegra neste trabalho.

previdenciária para trabalhadores de baixa renda. Para o que nos importa, o fato é que apesar de positiva, a EC 47, pelo seu restrito alcance, não altera os principais efeitos da EC 41<sup>106</sup>.

Dito isso, a seguir, passamos a mostrar as alterações aprovadas pela reforma da previdência do governo Lula. Veremos que a reforma alterou basicamente a previdência dos servidores civis federais, estaduais e municipais que estão ligados a um RPPS.

### **2.3.3.1 Reforma Neoliberal Paramétrica – Medidas com o Objetivo de Diminuir Gastos**

Seguindo o que vem ocorrendo na maioria dos países, a reforma Lula promoveu medidas que objetivaram reduzir despesas, seja *retardando* a concessão dos benefícios, seja *reduzindo* seu valor. Tendo isso em vista, entendemos que a reforma Lula deve ser caracterizada como neoliberal porque buscou reduzir despesas através das seguintes medidas paramétricas: fim da integralidade e paridade (modificação na base de cálculo e reajuste dos benefícios), introdução da contribuição de aposentados e pensionistas, redução do valor das pensões e o aumento da idade mínima e do tempo de contribuição para a regra de transição da EC20<sup>107</sup>. Com essas medidas, conforme dissemos, o governo tenta reduzir gastos, mas não porque eles sejam insustentáveis, mas sim para aumentar a credibilidade do governo em relação ao mercado financeiro. A seguir, veremos com mais detalhes que, afora direitos adquiridos e regras de transição<sup>108</sup>, estas foram as principais alterações paramétricas da reforma Lula.

#### **(a) Fim da Integralidade e da Paridade**

Conforme dissemos, antes da reforma Lula, os proventos das aposentadorias eram “[...] *calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.*” (CF, Art. 40, § 3º). Contudo, objetivando reduzir despesas, essa integralidade, salvo exceções, foi extinta e as aposentadorias

---

<sup>106</sup> A seguir, conforme a pertinência, apresentaremos os poucos efeitos amenizantes da EC 47 sob a EC 41. Ainda sobre amenizantes da EC 41, no final de 2005, conforme Queiroz (2005), discutia-se no congresso nacional a tramitação de uma paralela da PEC paralela. Contudo, seu alcance é ainda mais limitado. Assim, pela sua pequena abrangência e por ser matéria ainda em discussão, ela não será incluída em nossas considerações.

<sup>107</sup> O texto que segue baseia-se em nossa interpretação da EC 41, bem como também da PEC-40, EC47 e a lei 10887. Além dessas referências centrais, destacamos principalmente Queiroz (2004) e MPS (2004b).

<sup>108</sup> No que segue, destacaremos de maneira mais detida, nos mais variados casos, as alterações da reforma Lula. De início é bom lembrar que exceto para a contribuição de aposentados e pensionistas, conforme veremos a seguir, os servidores que, mediante comprovação, tiverem direito adquirido, não terão seus benefícios alterados. É o que diz o Art. 3º da EC 41: “É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.” (grifo nosso)

passaram a ser calculadas considerando “[...] *as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.*” (Brasil, Art. 40, § 3º). Isso significa que os benefícios serão calculados, assim como ocorre no RGPS, com base na média dos salários-de-contribuição dos servidores durante sua vida laborativa, tanto, se for o caso, no RGPS, quanto no RPPS<sup>109</sup>. Essa é a regra permanente que vale para os servidores que ingressarem no serviço público após 31 de dezembro de 2003, bem como os servidores que já estavam no serviço público, mas que não satisfizerem as novas regras de transição.

Assim, apenas terão direito à integralidade os servidores com direitos adquiridos (EC 41, Art.3) e aqueles que cumprirem as exigências da nova regra de transição, que requer, além das exigências da regra permanente (se homem, 60 de idade e 35 de contribuição, se mulher, 55 de idade e 30 de contribuição, além de 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria), 20 anos de efetivo exercício no serviço público (10 a mais do que a regra permanente) e 10 anos de carreira (EC 41, Art. 6º)<sup>110</sup>. Além desses casos, ainda é garantida a integralidade para casos de invalidez permanente decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável (CF, Art. 40, § 1, inciso I)<sup>111</sup>. Assim, considerando que, em geral, há progressão na carreira, o fim da integralidade, salvo exceções mencionadas, deve representar uma economia de despesas, já que o cálculo pela média tende a reduzir o valor dos benefícios.

Além disso, como bem lembra Queiroz (2004), todos os servidores e pensionistas que não cumprirem as exigências para o benefício integral também perderam direito à paridade (§ 8º, do Art.

---

<sup>109</sup> A lei 10887 regulamenta essa alteração decretando em seu Art. 1º: “*No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3o do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2o da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.*” (Brasil, 2004).

<sup>110</sup> Como já dissemos, lembramos que esse art. 6º não constava da proposta inicial do governo, a PEC 40. No entanto, mesmo com essa exceção restrita, o fato é que, para manter direitos que os servidores já tinham conquistado, eles terão que cumprir mais exigências. Com isso, se atende a um dos objetivos das reformas paramétricas, retardar a concessão dos benefícios.

<sup>111</sup> Além desses casos, a PEC Paralela garantiu a integralidade e a paridade para os servidores que entraram no serviço público antes da EC-20, 16 de dezembro de 1998, e que satisfizerem as seguintes condições: 25 anos de efetivo no serviço público, 15 na carreira e 5 no cargo, 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos, se mulher. A novidade principal é que para cada ano de contribuição a mais desse mínimo, a idade mínima necessária para a aposentadoria é reduzida em 1 ano. Ou seja, garante a integralidade para os servidores com mais tempo no serviço público e que tenham contribuído durante mais tempo.

40)<sup>112</sup>. Ou seja, perderão direito ao reajuste dos benefícios, na mesma proporção, e na mesma data, que os proventos dos servidores da ativa<sup>113</sup>.

Para estes servidores e pensionistas, os benefícios passam a ser corrigidos por um índice de inflação, assim como ocorre com os contribuintes do RGPS<sup>114</sup>. Na verdade, no caso da paridade, a economia de recursos pretendida pelo governo pode não se concretizar. Como lembra ANFIP, com a compressão salarial dos anos 90, o reajuste pela remuneração dos ativos tem proporcionado, em média, uma correção menor do que a correção monetária do RGPS (entre 1996 e 2003, os benefícios do INSS foram reajustados em “[...] 102,33%, contra uma inflação de 137,93%, enquanto o reajuste das aposentadorias dos servidores foi de pífios 6,19%”) ANFIP (2003b: 68).

### **(b) Contribuição de Aposentados e Pensionistas**

Tema sempre polêmico, desde, pelo menos, a tentativa frustrada da reforma FHC<sup>115</sup>, o estabelecimento da contribuição de aposentados e pensionistas foi a votação mais apertada da tramitação em primeiro turno na câmara federal (Carvalho Neto, 2003: 15). Entretanto, apesar disso, o governo saiu novamente vitorioso e conseguiu aprovar este ponto, tanto no congresso nacional, quanto no Supremo Tribunal Federal (Direito Público, 2004). Sendo que a alíquota de contribuição é a mesma cobrada dos servidores da ativa<sup>116</sup>.

Destaca-se que até mesmo os atuais aposentados e pensionistas, assim como os atuais servidores com direito adquirido a se aposentar pelas regras antigas, terão seus benefícios reduzidos pela contribuição. Para estes, o Art. 4º da EC41 estabeleceu a contribuição a partir de tetos diferenciados. Para os aposentados e pensionistas dos estados, distrito federal e municípios (inciso Iº),

---

<sup>112</sup> Contudo, diferentemente da integralidade, a EC 41 não garantia a paridade para a regra de transição. Neste último caso, foi apenas com a aprovação da PEC paralela que esse direito foi garantido. Aliás, segundo Queiroz (2005), no caso das pensões, a EC 47 só garante a paridade para os servidores que entraram no serviço público até dezembro de 1998. Neste caso, uma nova PEC paralela tem como um de seus itens a extensão da paridade para os pensionistas de servidores que entraram no serviço público entre dezembro de 98 e dezembro de 2003 (respectivamente, EC 20 e EC 41).

<sup>113</sup> Lembrando que antes da EC 41, a CF garantia a todos os servidores e pensionistas a paridade nos seguintes termos: “os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.” (CF, Art. 40, § 8º)

<sup>114</sup> Pela lei 10887, “§ 1º As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados mês a mês de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral de previdência social.” (Brasil, 2004).

<sup>115</sup> Lembramos que a medida proposta pelo governo de FHC, através da lei 9783 de 28 de janeiro de 1999, foi considerada inconstitucional.

a cobrança é sobre o valor que superar 50% do teto do RGPS (pela EC 41, R\$ 2400)<sup>117</sup>, enquanto para os federais é sobre o valor que superar 60% (inciso IIº). Já para os futuros aposentados e pensionistas que se aposentarem pelas novas regras (CF, Art. 40º, § 18), a contribuição incidirá sobre o valor dos benefícios que superar o teto do RGPS. Como dissemos anteriormente, pela PEC Paralela, o servidor portador de doença incapacitante terá um limite de isenção maior. Pelo estabelecido pelo parágrafo 21, do Art. 40, da CF, este limite é o dobro do teto do RGPS.

Ao contrário do que ocorreu no governo FHC, o STF considerou, por sete votos a quatro, a medida constitucional (Direito Público, 2004). Contudo, a diferenciação entre os limites de isenções dos atuais aposentados e pensionistas de 50 e 60% foi considerada inconstitucional. Com isso, o resultado prático dessa decisão é que, para todos os inativos e pensionistas, federais ou estaduais, a contribuição previdenciária deve incidir somente sobre os valores que excederem o teto das contribuições. Ou seja, sobre o valor que superar o teto do RGPS. Com isso, o governo conseguiu efetivamente reduzir despesas previdenciárias através da diminuição dos valores dos benefícios que passarão a ser descontados pela contribuição previdenciária.

### **(c) Abono Permanência**

Com o objetivo de retardar a concessão de benefícios, o governo estendeu as regras de concessão do abono permanência. Antes da EC 41, o abono, equivalente ao valor da contribuição previdenciária, já era concedido para os servidores ingressos antes da EC 20, 16 de dezembro de 1998, que completassem as exigências para a concessão do benefício, mas resolvessem permanecer trabalhando.

Com a reforma Lula, todos os servidores que completarem as exigências para a aposentadoria voluntária (CF, Art. 40, § 1º, inciso III) e decidirem continuar na ativa terão direito ao abono até a aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade (CF, Art. 40, § 19º).

Como diz o próprio governo na EM: *“é dupla a vantagem: para o servidor, em face do ganho salarial; para a administração pública, por não necessitar de contratar um novo servidor e por poder postergar as despesas com o pagamento dos correspondentes proventos.”* (Brasil, 2003: 13).

---

<sup>116</sup> Na União, é atualmente em 11%; nos estados e municípios, varia muito, conforme pode ser verificado pelos dados do levantamento da Câmara Federal (2003: 80-82).

<sup>117</sup> Contudo, registramos que a contribuição de aposentados e pensionistas já ocorre em alguns estados e municípios antes mesmo da EC 41. Registramos ainda que assim como ocorre com as contribuições dos ativos, as alíquotas de contribuição variam muito e, em geral, não têm limite de isenção. Sobre estas alíquotas, consultar novamente Câmara Federal (2003: 80-82).

Contudo, lembramos que, caso o governo não tivesse instituído a contribuição dos aposentados, esse ganho salarial, por continuar na ativa, não existiria. Neste caso, lembramos que o aposentado não necessitaria mais continuar contribuindo, recebendo o último salário integral. No entanto, entendemos que, no final das contas, a maior vantagem é para aqueles que ganham com a redução dos gastos estatais. Conforme entendemos, estes não são os trabalhadores mais pobres conforme defende o governo.

#### **(d) Redução do Valor das Pensões**

Antes da EC 41, o valor das pensões era “[...] *igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.*” (CF, Art. 40, § 7). Ou seja, a pensão era integral. No sentido da redução de despesas, a reforma Lula manteve o valor integral das pensões apenas até o teto do RGPS (na época, conforme veremos, R\$ 2.400,00). Para proventos superiores a esse teto, deverá somar-se às pensões apenas 70% do valor de que o servidor aposentado ou em atividade teria direito.

#### **(e) Aumento da Idade Mínima e do Tempo de Contribuição da Regra de Transição**

Objetivando retardar a concessão de benefícios, a reforma Lula alterou ainda a regra de transição da reforma FHC. Tratou-se da extinção da aposentadoria proporcional ao tempo de contribuição (concedidas com um tempo mínimo de referência menor, 30 e 25 anos de contribuição), bem como a introdução do redutor e mudança da forma de cálculo da aposentadoria integral da referida regra.

No primeiro caso, lembra-se que a EC20 extinguiu as aposentadorias proporcionais ao tempo de contribuição, mas criou uma regra de transição. Essa modalidade seria garantida para aos servidores que já estavam no serviço público até aquela data e que cumprissem as seguintes exigências: 5 anos de efetivo no cargo, 30 anos de contribuição e 53 de idade, caso homem; 25 e 48 anos, caso mulher, mais um período adicional de contribuição equivalente a 40% do tempo que, na data de publicação da EC20, faltaria para atingir o limite mínimo de tempo de contribuição. Com a EC 41, em seu Art 10º, essa modalidade de concessão foi *extinta*. Com isso, o governo Lula complementou a reforma FHC, de modo que esses servidores terão que contribuir mais um tempo antes de terem direito a seus benefícios.

Já a aposentadoria integral da regra de transição da EC20 foi mantida com alterações pela EC41 (Art. 2º). Neste sentido, lembramos que essa modalidade foi resultado da introdução da idade mínima, de 60 anos para homens e 55 para mulheres, na aposentadoria por tempo de contribuição. Contudo, para os servidores que já estavam no serviço público, a regra de transição garantia aposentadoria integral e com reajustes paritários aos servidores que contassem, cumulativamente: cinco anos de efetivo no cargo, 53 anos de idade, se homem; 48, se mulher, além de contar tempo de contribuição igual, no mínimo, a soma de: 35 anos de contribuição, se homem; 30 anos, se mulher; e um período adicional de contribuição equivalente a 20% do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir esse tempo mínimo de contribuição.

Contudo, com a EC 41, atendendo aos mesmos requisitos, os benefícios não serão mais integrais e paritários, além do que será aplicado um redutor no valor do benefício para cada ano antecipado em relação aos limites de idade da regra permanente (60 e 55 anos). As proporções dessa redução são: 3,5 % (três inteiros e cinco décimos por cento), para aqueles que completarem as exigências para aposentadoria acima descritas até 31 de dezembro de 2005 e 5% (cinco por cento), para aqueles que completarem as exigências para aposentadoria acima descritas a partir de 1º de janeiro de 2006 (EC 41, Art 2º, § 1). Assim, mais uma vez, a reforma Lula completa a reforma FHC ao realizar alterações que tendem a retardar ou reduzir a concessão de benefícios.

#### **2.3.4.2 Reforma Neoliberal Estrutural – Privatização Através da Regulamentação dos Fundos de Pensão**

Junto com a única efetiva alteração positiva da reforma<sup>118</sup>, a elevação do teto de contribuição do RGPS de R\$1869,34 para R\$2400,00<sup>119</sup>, veio também a medida mais prejudicial da reforma Lula, a

---

<sup>118</sup> Além do reajuste do teto do RGPS, destacamos ainda que a outra boa medida da reforma foi a tentativa, já realizada, diga-se de passagem, desde a reforma FHC, de regulamentação do teto remuneratório das várias esferas da administração pública. Num contexto de hegemonia neoliberal, é positiva a medida de estabelecer um limite para alguns poucos, dentre a grande maioria, elevados salários pagos no funcionalismo público. Neste sentido, a EC 41, através de alteração, em particular, no § XI do Art. 37 da CF, regulamenta que, no plano federal, o teto será único correspondendo à maior remuneração de ministro do Supremo (no momento da reforma em R\$17.170,00). Além do teto nacional, a medida regulamenta ainda vários subtetos nos estados e municípios, conforme parágrafo constitucional citado. Entretanto, entendemos que as medidas positivas efetivas da reforma param por aí. Outras medidas comemoradas pelo governo, como a famigerada inclusão previdenciária para pessoas de baixa renda, só foram efetivadas pela PEC Paralela e mesmo assim, ainda aguardam, até o momento, regulamentação por lei. Assim, entendemos que, tendo em vista o alcance negativo da reforma, essas medidas positivas da reforma são, além de incompletas na sua efetividade, inexpressivas e de alcance restrito.



regulamentação dos fundos de pensão para os RPPS. Não há dúvida que essa seja a medida mais importante, o cerne, da reforma Lula (Marques & Mendes, 2003; Filgueiras & Lobo, 2003; Mello, 2003a; 2003b; Granemann, 2003a; Granemann & Saldanha, 2003a, 2003b; Coggiola, 2003a, 2003b; Carvalho Neto, 2003; ADUSP, 2003; Mota, 2004 e Paulani, 2004). Destacamos ainda, fazendo justiça ao governo Lula, que, também neste caso, a EC 41 apenas complementou a reforma FHC.

Como dissemos antes, com a EC20, foi aberta a possibilidade de se instituir um regime previdenciário no setor público baseado em dois pilares: o primeiro, básico na forma de repartição simples limitado ao teto do RGPS, e um segundo pilar, formado pela previdência complementar. É o que passavam a orientar os parágrafos 14, 15 e 16 do art. 40 da CF:

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

~~§ 15 - Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)~~

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98) (CF, grifo nosso)

Com a introdução desses parágrafos na CF, apenas ficava faltando uma lei complementar para o estabelecimento do teto e a criação dos fundos de pensão. Neste sentido, “[...] o Projeto de Lei Complementar 9/99 compõe, juntamente com as Leis Complementares 108 e 109/2000, a “trinca” de instrumentos destinados a regulamentar, no que se refere à previdência complementar, a Emenda Constitucional 20/98.” (Santos: 2003: 53)

Contudo, em 2001, bem antes mesmo da posse do governo Lula, as aprovações das LC 108 e 109 alteram esta situação. Com isso, no entendimento do novo governo não havia mais necessidade da

---

<sup>119</sup> Esta medida, embora represente apenas o reajuste garantido por lei (CF, Art. 202, § 3), é positiva, considerando que o disposto nem sempre é respeitado. Nestes termos, a medida vai no sentido oposto à tendência neoliberal de redução do teto do regime público e ampliação da esfera controlada pelo capital financeiro (sobre isso, lembramos que no Brasil, antes da Constituição de 1988, o teto era de 20 salários mínimos, passou para 10 na chamada “Constituição Cidadã”, depois foi desvinculado formalmente do salário mínimo e antes da EC41 representava apenas 7,8 míseros salários base).

aprovação do polêmico PL 09/99<sup>120</sup>. Segundo o governo, no que foi acompanhado pela grande maioria do parlamento, a implantação dos regimes de previdência complementar já estaria regulamentada:

O Texto Constitucional vigente determina a aprovação de uma lei complementar que serviria de marco para a futura previdência complementar dos servidores públicos. Todavia, após a elaboração e a publicação das Leis Complementares no 108 e 109, em 29 de maio de 2001, esta exigência tornou-se meramente condicionante da implantação dos regimes de previdência complementar, haja vista todos os princípios e normas necessários para a implementação de um sistema de previdência complementar já estarem positivados, motivo pelo qual a exigência contida na redação atual dos §§ 15 e 16 do art. 40 da Constituição, bem como o art. 10 da Emenda Constitucional no 20, de 15 de dezembro de 1998, resulta desnecessária. (Brasil, 2003: 11)

Sendo vitorioso esse entendimento, a EC 41 alterou apenas o parágrafo 15 do Art. 40 da CF e institui de forma definitiva o teto e a previdência complementar para os servidores públicos. Assim, o parágrafo 15 passou a dar a seguinte orientação:

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de *entidades fechadas* de previdência complementar, de *natureza pública*, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de *contribuição definida*. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) (CF, grifo nosso)

Com isso, o resultado prático é que nos casos em que os entes federativos instituírem regime de previdência complementar, os servidores que ingressarem no serviço público após a publicação da EC 41 terão seus benefícios limitados ao teto do RGPS (conforme orienta o parágrafo 14). Desse modo, esses servidores, se quiserem contribuir acima desse valor, terão que se filiar ao regime de previdência complementar que deverá ser criado por lei ordinária. Caso haja essa filiação, o respectivo ente público deverá fazer o aporte limitado ao valor da contribuição do servidor. Já para os atuais servidores, a adesão ao teto do RGPS e a filiação à Previdência Complementar é facultativa (conforme o parágrafo 16). Foi assim que, em termos jurídicos-formais, o governo Lula conseguiu aprovar uma velha demanda do mercado financeiro nacional e internacional.

Apesar disso, como era de se esperar, o governo não admitia caracterizar a medida como privatização. Tergiversava que se tratava de *entidades fechadas* de previdência complementar e de *natureza pública* (CF, Art.40, § 15). Defendia-se assim, na página da internet de sugestivo título, “*Conheça a Verdade*”:

---

<sup>120</sup> Lembramos contudo, que esse entendimento foi definido próximo à apresentação da PEC 40 ao Congresso nacional, tendo em vista que vários documentos oficiais do governo ainda falavam na necessidade de aprovação do PL 09/99. Entre eles, destacamos a “*Carta de Brasília*” que reunia os principais pontos consensuais entre o governo Lula e os governadores dos estados. Neste documento, o ponto 4 dizia: “*Apoiar a aprovação do PLP 09, pelo Congresso Nacional, de forma a estabelecer as normas para a criação dos planos complementares para os futuros servidores.*” Carta de Brasília, 22 de fevereiro de 2003.

## Quadro 2.5

### A verdade do governo

<p><b>Com a Reforma, o governo pretende <u>privatizar</u> a Previdência.</b></p>	<p>A reforma não significa a privatização da Previdência, <u>em primeiro lugar, porque os fundos de previdência complementar a serem criados pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios serão fechados, sem fins lucrativos e administrados paritariamente pelos servidores e pelo governo. Os servidores não tem de se filiar a planos de previdência abertos, comercializados pelos bancos e pelas seguradoras.</u></p>
--	--

Fonte: MPS (2003e)

Entretanto, seguindo as contribuições de especialistas da área, entendemos que a justificativa fornecida pelo governo não vale. Entendemos que nem a organização desses futuros fundos de pensão em entidades fechadas<sup>121</sup>, em que a filiação é restrita, sem fins lucrativos; nem sua *imprecisa* natureza pública, os torna menos particulares, menos privados<sup>122</sup>. Conforme apresentamos no capítulo primeiro, em contraposição aos sistemas públicos de previdência, financiados pelo regime de repartição com base na solidariedade intergeracional, em que o fundo pertence à coletividade; os fundos de pensão pertencem a um conjunto *particular* de trabalhadores e são financiados pelo regime individualista de capitalização. Conforme argumentam Granemann & Saldanha (2003a):

1) No uso corrente da língua portuguesa o adjetivo público apresenta alguns esclarecimentos: “a) - Do, ou relativo, ou pertencente ou destinado ao povo, à coletividade. b) – Que é do uso de todos; comum. c) – Aberto a quaisquer pessoas”. Então, não pode ser público aquilo que se refere a uma categoria profissional. Uma categoria não pode ser confundida com o povo todo. Dizer que um fundo de pensão de uma categoria pode ser público é, no mínimo, expressar uma contradição nos termos. 2) O que torna pública a previdência são, sobretudo, o princípio de inclusão no qual ela se referencia e o sistema que regula a distribuição de seus benefícios. Ao operar por repartição, as políticas previdenciárias resgatam a noção de solidariedade de classe e a compreensão de que toda a riqueza do país é gerada pelos trabalhadores. A capitalização rompe com estes princípios e entrega os recursos construídos pelo trabalho para a utilização do capital que, somente pela exploração dos trabalhadores poderá fazer estes recursos multiplicarem-se. 3) O que torna público um recurso não é a sua administração, mas a sua constituição, a sua natureza. Não poderá ser público um recurso que se forma pela especulação com os títulos públicos. Os recursos oriundos das aplicações dos fundos de pensão terão maior lucratividade se o

<sup>121</sup> Apenas por curiosidade, destacamos que no Brasil, popularmente, são justamente as entidades fechadas de previdência complementar que são chamadas de fundos de pensão. Contudo, a questão não são os nomes, mas sim os significados.

<sup>122</sup> Para uma análise técnica sobre as características, normatização e regulação da previdência complementar, consultar trabalho de Pontes (2003). Estes autores, técnicos da Secretaria de Previdência Complementar (SPC) do MPS e conhecedores do tema, ressaltam a indefinição do termo “natureza pública”. Sobre isso, eles destacam: “*Ressalva-se que a expressão “de natureza pública”, contida no § 15, não constava originalmente no projeto da EC n 41/2003 e foi introduzida durante as negociações políticas ocorridas durante a votação da emenda, merecedora, a expressão, portanto, de esclarecimentos quanto ao alcance de seu significado. Não há, até o presente momento, modelo legal para instituição de Fundos de Pensão para o servidor público. As propostas de texto legislativo apresentadas tendem a adaptar o modelo da previdência complementar do RGPS ao regime próprio dos servidores públicos, em especial no que tange ao teto para os benefícios e opção de suplementação por meio de previdência privada.*” (2003: 8)

endividamento público pagar taxas de juros mais elevadas e se as ações privadas alcançarem maior lucratividade. (Granemann & Saldanha, 2003a: 4)

Com isso, também entendemos que por trás da capciosa criação dos “fundos de pensão públicos”, o que haverá é a privatização de recursos antes administrados pelo Estado. Como dizem estes autores citados: *“a entrega de capitais estatais ou a renúncia de atuação em espaços outrora considerados típicos do Estado são formas diversas de um mesmo processo: o de redução do Estado e de privatização dos recursos públicos”* (Granemann & Saldanha, 2003a: 3)

Ademais, assim como em termos internacionais, conforme discutimos no primeiro capítulo, não há comprovação conclusiva, como quer o gasto argumento do governo, que a previdência complementar possa ser um grande instrumento de financiamento de investimento de longo prazo (Brasil, 2003: 12)<sup>123</sup>. Na verdade, conforme apontam de forma precisa, Vieira (2001), Chrispiniano & Neves (2003); Filgueiras & Lobo (2005), também para o Brasil, de uma forma geral, as evidências desmentem este desejo do governo. Os dados a seguir, mostram essa caracterização:

---

<sup>123</sup> Como bem lembra ANFIP, *“O argumento de criação de poupança através da instituição de fundos de pensão para os servidores públicos para incrementar o crescimento econômico afronta tanto a teoria econômica como a realidade de países que possuem um grande volume de ativos financeiros. Tanto a teoria como dados empíricos mostram que o determinante do crescimento econômico é o país ter investimentos produtivos e que, uma vez iniciados, esses investimentos gerem a poupança necessária para que eles se realizem. A existência de poupança prévia não garante a realização dos investimentos, pois ela pode ser entesourada ou aplicada no mercado financeiro em pura especulação [...]”* (ANFIP, 2003b: 66-67).

Tabela 2.19  
Ativo de investimento dos fundos de pensão (em R\$ mil)

Segmentos e Detalhamento das Aplicações de Investimentos	Patrocínio Público	Patrocínio Privado	Instituidor	Total	%
<b>Renda Fixa</b>	84.935.136,11	71.268.215,08	170,15	156.203.521,34	63,5%
Títulos de Resp. Gov. Fed.	25.130.269,44	5.984.952,83	-	31.115.222,27	12,6%
Títulos de Resp. Gov. Estaduais	15.767,68	52.538,27	-	68.305,95	0,0%
Títulos de Resp. Gov. Mun.	-	12.386,87	-	12.386,87	0,0%
Aplic. Em Inst. Financeiras	57.434.250,71	64.087.217,69	170,15	121.521.638,55	49,4%
Títulos de Empresas	2.250.282,21	1.076.682,76	-	3.326.964,97	1,4%
Investimentos Agrícolas	-	-	-	-	-
Outros Invest. De Renda Fixa	104.566,07	54.436,67	-	159.002,74	0,1%
<b>Renda Variável</b>	55.458.451,37	14.792.177,49	-	70.250.628,86	28,5%
Mercado de Ações	37.913.936,92	10.481.179,30	-	48.395.116,22	19,7%
Bolsa de Mercad. e de Futuros	105.422,44	427,23	-	105.849,67	0,0%
Mercado de Ouro	-	391,20	-	391,20	0,0%
Fundos de Investimentos	17.349.920,90	4.228.773,20	-	21.578.694,10	8,8%
Outros Invest. De Renda Var.	89.171,12	81.406,56	-	170.577,68	0,1%
<b>Investimentos Imobiliários</b>	7.891.191,25	3.346.116,78	-	11.237.308,03	4,6%
Terrenos	197.742,97	69.648,90	-	267.391,87	0,1%
Em construção	65.961,86	46.956,90	-	112.918,76	0,0%
Edificações	4.108.669,24	2.065.198,70	-	6.173.867,94	2,5%
Participações	2.615.697,90	826.118,63	-	3.441.816,53	1,4%
Direitos em Alien. Invest. Imob.	219.993,55	152.811,29	-	372.804,84	0,2%
Fundos de Invest. Imobiliários	675.489,78	170.775,04	-	846.264,82	0,3%
Outros Invest. Imobiliários	7.635,96	14.607,33	-	22.243,29	0,0%
<b>Operações com Participantes</b>	6.884.917,36	1.065.875,61	-	7.950.792,97	3,2%
<b>Outros Realizáveis</b>	455.389,26	48.584,86	-	503.974,12	0,2%
<b>TOTAL</b>	<b>155.625.085,36</b>	<b>90.520.969,82</b>	<b>170,15</b>	<b>246.146.225,33</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Filgueiras & Lobo (2005: 1704)

Conforme pode ser visto por esses dados oficiais e recentes da Secretaria de Previdência Complementar (Filgueiras & Lobo, 2005: 1704), é inequívoco que a grande maioria dos recursos geridos pelos fundos de pensão brasileiros são aplicados em renda fixa (63,5% do total), com destaque para as aplicações em instituições financeiras (49,4%)<sup>124</sup> e em títulos públicos do governo federal (12,6%)<sup>125</sup>. Sobre isso, os autores concluem:

<sup>124</sup> Com o elevado juros da dívida pública brasileira, não é difícil de entender onde estas instituições financeiras aplicam esses recursos captados dos fundos de pensão. Sobre isso, consultar Filgueiras & Lobo (2005: 1704).

<sup>125</sup> Como também pode ser visto, embora, nota-se, como já era apontado por Vieira (2001), que os fundos de pensão de patrocinador público, principalmente as entidades fechadas de previdência complementar dos servidores das estatais, principalmente o maior deles, a PREVI, tendem a aplicar relativamente mais em ações. A verdade é que mesmo essas instituições não fogem em geral a regra, já que apenas 24,36% de seus ativos são aplicados em ações. Isso, sem considerar o perfil dessas aplicações acionárias. No caso da PREVI, que representa uma das grandes exceções, o investimento em, em 2004, em ações é de 57,8%. Contudo, Filgueiras & Lobo (2005: 1709) lembram que mesmo a PREVI vem tendendo cada

O exame dos condicionantes do funcionamento desses fundos, com a explicitação das reais características dessas entidades, aponta para uma conclusão inequívoca: essas instituições, por sua própria natureza – dominadas que são pela lógica de acumulação financeira – e pela forma de inserção do Brasil na atual ordem internacional capitalista *não são capazes de transformar a poupança que mobilizam em investimentos produtivos*, sendo, portanto, ineficazes em contribuir para o financiamento da economia nacional. (Filgueiras & Lobo, 2005: 1690, grifo nosso)

Além dessa prova factual do perfil atual dos investimentos dos fundos de pensão, que não nos alongaremos mais por não ser o objetivo principal deste trabalho, destacamos ainda que mesmo o atual aparato legal impede que o desejo anunciado do governo se efetive. A resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3121, de 25 de setembro de 2003, é bem clara. Para atender as condições de *segurança, rentabilidade, solvência e liquidez* os ativos dos fundos de pensão podem ser alocados em quatro segmentos até as seguintes proporções :

- **Renda fixa (100%):** Títulos Públicos (100%) e Outras aplicações (80%)
- **Renda variável (50%):** Carteira de ações em mercado (50%), Carteira de participações fundos de investimento (20%) e Carteira de renda variável – outros ativos (3%)
- **Imóveis:** até 2005 (14%), até 2008 (11%) e a partir de 2009 (8%)
- **Empréstimos e financiamentos (15%):** Carteira de empréstimos a participantes e assistidos (15%) e Carteira de financiamentos imobiliários a participantes e assistidos (10%) (Filgueiras & Lobo, 2005: 1701)

Ou seja, os objetivos naturais dos fundos de pensão não são financiar o crescimento econômico, aumento do emprego, ou coisa que o valha<sup>126</sup>. Na verdade, eles se fundamentam em interesses individuais claros: a valorização, que, em geral, nem é certa, dos recursos depositados nos fundos<sup>127</sup>. Sobre isso, é evidente o testemunho de um gestor de fundos de pensão:

Quando falamos de impacto de fundos de pensão sobre desenvolvimentismo econômico, devemos ter o cuidado com a tentação que acomete todo gestor público. Os fundos de pensão acumulam ativos impressionantes, e [...] é até natural que o gestor público seja tentado a estabelecer regulamentações que canalizem os recursos desses fundos para os chamados investimentos desenvolvimentistas. Ora, essa é uma atitude que compromete a própria filosofia desses fundos. Fundos de pensão, abertos ou fechados, destinam-se a

---

vez mais em aumentar suas aplicações em renda fixa e diminuir em ações. Para uma análise do alto peso político que está por trás dessa especificidade dos investimentos da PREVI, consultar Mello (2003b).

<sup>126</sup> Neste mesmo sentido, especialistas na previdência dos servidores lembram que a criação dos fundos de pensão com interesses políticos, sejam eles quais forem, é temerária, tendo em vista o que já acontece com os fundos de pensão das estatais. Sobre isso, consultar Guerzoni Filho (1999: 78-79) e Mello (2003a; 2003b).

<sup>127</sup> Como afirma Soares (2003a: 7), outra especialista em políticas sociais, além dessa taxa de reposição ser muita incerta, os outros principais problemas do regime de capitalização são seu alto custo de transição e manutenção, além deles não terem nenhum poder redistributivo. Sobre a incerteza na reposição, destacamos que a opção pelo plano de benefício na modalidade de contribuição definida exacerbará esse problema para os servidores, já que, conforme discutimos no primeiro capítulo, neles recaíram todos os riscos dos investimentos. Além disso, destacamos que o custo de transição não será irrelevante, já que o governo terá que arcar com os benefícios integrais dos atuais aposentados e pensionistas, enquanto os novos servidores poderão contribuir apenas até o teto do RGPS. Deste modo, a diferença será o custo de transição pago pela sociedade.

prover renda de aposentadoria a seus participantes e, portanto, seus investimentos devem ser feitos unicamente no interesse do participante. [...] como gestor de fundo de pensão, não posso me permitir sacrificar retorno dos investimentos em nome de supostos efeitos sociais. (RABELO, 2001, p.107 citado em Filgueiras, 2003: 731)

Assim, entendemos que a reforma Lula, apesar do discurso de justiça social e desenvolvimento econômico, pautou-se, além da tentativa de redução de despesas, pela abertura de um grande mercado de valorização fictícia do capital<sup>128</sup>. No caso, tratou-se de uma reforma neoliberal estrutural realizada através da regulamentação do terceiro pilar do Banco Mundial, a chamada previdência complementar<sup>129</sup>. Com isso, conforme destacamos, o que antes eram recursos geridos pelo Estado, passará a ser capital privado administrado por gestores de fundos de pensão<sup>130</sup>. Se isso não for privatização, o que será?

---

<sup>128</sup> A comemoração do mercado financeiro e o falseamento dos reais motivos da medida, podem ser apreendidos por um dos editoriais do Jornal “O Estado de São Paulo” (ESP): “Dos cerca de 3,7 milhões de servidores em atividade na União, Estados e municípios, pouco mais de 1 milhão de funcionários ganham acima de R\$ 2,4 mil e certamente terão interesse em aderir voluntariamente a um fundo de pensão. Atualmente, os fundos de pensão fechados contam com cerca de 2 milhões de segurados, que já formaram um estoque de poupança da ordem de R\$ 180 bilhões. Os novos fundos, portanto, terão um potencial para aumentar a massa poupadora em 50%, em tempo relativamente curto. Será dinheiro mais barato do que o fornecido pelos bancos, à disposição dos setores de produção e infra-estrutura, principalmente daqueles que demandam prazos longos de maturação.” (ESP, 2003: 2)

<sup>129</sup> Como lembra o Banco Mundial, pelas particularidades do país, “o crescimento do terceiro pilar pode tornar desnecessário o segundo pilar” (Banco Mundial, 2001: 26). Assim, “Para o Brasil, tanto quanto tem sido para os Estados Unidos, pode ser suficiente manter o primeiro pilar pequeno e dispor de um pilar voluntário bem administrado”. (Banco Mundial, 2001: 26).

<sup>130</sup> No trabalho de Mello (2003: 47) consta, na íntegra, o manifesto de vários dirigentes de fundos de pensão apoiando a candidatura Lula. Na verdade, conforme dissemos, isso não é novidade nenhuma, já que várias lideranças ligadas aos fundos de pensão tinham alto posto na gestão Lula, entre eles o próprio ministro da previdência no momento da reforma.

## Considerações Finais

Neste trabalho, mostramos que a reforma da previdência do governo Lula deve ser caracterizada como tipicamente *neoliberal*. Ao contrário da aparência de justiça social que se tentou impingir, os objetivos da reforma foram a *redução de gastos* e a *privatização* parcial da previdência dos servidores públicos.

Para essa caracterização, apontamos inicialmente que as políticas sociais do estado capitalista, como a previdência social, devem ser entendidas dentro do contexto atual das condições de acumulação capitalista, bem como da forma de ser da dominação burguesa. Destacamos que a atual fase do capitalismo mundial é marcada pela tentativa burguesa de restaurar as condições de valorização do capital deprimidas pela crise orgânica iniciada nos anos 70. Restauração das condições de valorização e de dominação do capital, esse é o objetivo precípua do neoliberalismo.

Contudo, apesar de servir a interesses de classes bem definidos, a resposta burguesa em torno do neoliberalismo, como racionalidade constituidora de uma pretensa nova sociabilidade, acabou *parecendo*, via cultura política da crise, como servindo a interesses universais, ideais para todas as classes. Assim, é desse processo de aumento da exploração sobre a força de trabalho, fundamentado por um novo consenso social, que emergem as políticas sociais neoliberais de *focalização* e *privatização*. No contexto da reorientação burguesa da intervenção estatal na economia, estas políticas representam a *passivização* das conquistas dos trabalhadores conseguidas no período de ouro do capitalismo.

Como vimos, na previdência, núcleo duro das políticas sociais, esse processo tem impulsionado grandes mudanças. Neste campo, apesar das disparidades nacionais, em particular, entre os países do centro e da periferia, as reformas neoliberais têm vetores bem definidos. Sob o comando do Banco Mundial, tenta-se *socializar* o diagnóstico que os sistemas públicos de previdência, organizados sob o regime financeiro de repartição, com benefícios definidos e administração estatal, seriam *insustentáveis* frente às transformações demográficas e econômicas do capitalismo contemporâneo. Como solução, apresenta-se, como mostramos, o sistema de *multipilares* que nada mais é que a orientação de redução do pilar público e criação, ou ampliação, dos pilares privados de previdência.

A partir dessa orientação, nos marcos da reação burguesa, a maioria dos países está alterando seus sistemas de previdência através de *reformas neoliberais paramétricas* (ajustes nos planos de contribuição/benefícios) e *estruturais* (introdução/ampliação dos pilares privados de capitalização). Desse processo, destaca-se, além do corte e focalização de gastos



geridos pelo Estado, o protagonismo dos fundos de pensão no capitalismo contemporâneo. A expansão dos fundos de pensão é, conforme dissemos, o principal objetivo das reformas neoliberais na previdência estatal.

No Brasil, assim como nas demais sociedades capitalistas, a restauração burguesa ganhou traços próprios. Aqui, as políticas neoliberais vêm sendo implantadas legitimadas por um novo consenso social. Os interesses imperialistas e da burguesia local vêm sendo garantidos através da germinação de uma cultura política da crise do Estado desenvolvimentista. Neste processo, as políticas neoliberais aparecem como a única alternativa possível.

Contudo, longe do prometido, essas políticas têm levado ao acirramento das contradições do capitalismo dependente. Em particular, destacamos o círculo vicioso do crescimento econômico gerado pela *armadilha das contas externas* e das *contas do Estado*. Como resultado, a manutenção do *modelo econômico neoliberal* tem exigido cortes de gastos sociais cada vez mais profundos para garantir o pagamento da dívida pública.

Neste contexto internacional e nacional, o que faz o governo Lula? Longe da esperança de muitos, a perspectiva adotada em seu primeiro ano de governo não é de enfrentamentos com os interesses estabelecidos, mas sim, do *aprofundamento* do modelo econômico neoliberal. Conserva-se a lógica de integração subordinada à globalização financeira, e aprofunda-se o ajuste fiscal, seja através de cortes de gastos correntes, seja por reformas estruturais. Como dissemos, trata-se do *ajuste* do modelo econômico neoliberal, cujo objetivo norteador é a recuperação da credibilidade do Estado em honrar seus compromissos financeiros.

Assim, foi nestas condições que entendemos que a reforma da previdência representou, em termos simbólicos, o *batismo de fogo* das disposições do governo Lula. Construída com o apoio de sindicalistas ligados aos fundos de pensão, de organismos internacionais, da burguesia e dos governadores dos estados, a PEC 40 partia do *falso* diagnóstico que a *previdência dos servidores públicos* apresentava um *déficit insustentável e injusto* que arrefecia o *desenvolvimento econômico* do país.

Tratava-se, pois, de uma *falácia* e de um *engodo*. Seja por imprecisões conceituais, ou por desconsiderar decisões do passado, seja porque o crescimento das despesas com a previdência dos servidores está estável (mesmo com o elevado nível de concessões de aposentadorias, da baixa contratação e dos baixos reajustes dos servidores), o fato é que a previdência dos servidores é plenamente financiável e não representa, como queria o governo, o principal problema das finanças públicas brasileiras. Além disso, também não procedia o

argumento que a previdência dos servidores representava, perante o RGPS, uma injustiça. Na verdade, a diferença na média dos benefícios é plenamente explicável pelas diferentes realidades salariais e regras previdenciárias. No fundo, tratou-se de mais uma tentativa, típica de sociedades dependentes, de igualar por baixo as condições de vida dos trabalhadores.

Partindo de um falso diagnóstico, seguindo as recomendações do Banco Mundial e as tendências internacionais, a EC-41 promoveu alterações próprias das reformas neoliberais paramétricas e estruturais. Das paramétricas, medidas que visaram retardar a concessão e reduzir o valor dos benefícios, destacamos:

- o fim da *integralidade*, já que, salvo situações restritas, a base de cálculo da previdência passará a ser a média dos últimos salários-de-contribuição e não mais a última remuneração;
- o fim da *paridade*, já que, salvo situações restritas, o reajuste passará a ser pela inflação e não mais pela remuneração do servidor em iguais condições na ativa;
- a *cobrança* de contribuição dos aposentados e pensionistas nos valores que superarem o teto;
- o incentivo à postergação da aposentadoria através da extensão das regras de concessão do *abono permanência*;
- a diminuição do valor das *pensões* sobre o valor que superar o teto e;
- o *aumento* da *idade mínima* e do *tempo de contribuição* da regra de transição da EC20.

Além desses ajustes, destacamos ainda que a principal alteração da reforma foi a privatização parcial da previdência dos servidores públicos através da regulamentação do teto, e a conseqüente introdução da previdência complementar.

Com isso, entendemos que, longe de justiça social, a reforma, nos marcos do aprofundamento do modelo econômico neoliberal, objetivou reduzir gastos sociais, mas não porque eles sejam insustentáveis/injustos, mas como parte da agenda de ampliação do ajuste fiscal. Além disso, destacamos que o objetivo fundamental da reforma foi a introdução dos fundos de pensão. Redução de gastos e expansão da acumulação privada de capital, estes foram os reais objetivos da reforma. Com essas características, tratou-se, então, de mais um capítulo do desmonte da já precária seguridade social brasileira, com o resgate de parte da agenda derrotada na reforma FHC.

Contudo, após essa caracterização, uma pergunta instigante ainda salta aos olhos: Como isso foi possível? Ou melhor, qual foi a *base social de legitimidade* para que esta reforma tenha sido aprovada? A seguir, apresentamos algumas questões introdutórias que nos ajudam a entender essa questão.

Uma primeira questão é que a comemoração do chamado “mercado” após a aprovação da EC-41 é justificável, eles *ganharam* com a reforma<sup>1</sup>. Assim, como dissemos em nosso primeiro capítulo, as políticas neoliberais são políticas de classe e favorecem as frações burguesas dominantes. No caso da previdência, ganham todos, mas principalmente as frações financeiras interessadas nos recursos fiscais do Estado e na expansão dos fundos de pensão.

E os trabalhadores? Com exceção dos que deixaram de vender sua força de trabalho e se transformaram em gestores dos fundos de pensão, nada indica que eles tenham algo a ganhar com a reforma. Na verdade, conforme mostramos, a promessa de justiça social não passa de um engodo, já que os recursos pretensamente economizados certamente não serão utilizados para melhorar a vida dos trabalhadores, mas sim, para financiar a crescente dívida pública brasileira.

Não obstante, são várias as constatações de que o governo contou com base popular para aprovar a reforma. O apoio de grande parte dos trabalhadores à reforma pode ser verificado pela adesão de várias entidades (em destaque, as maiores centrais sindicais e partidos políticos), pelos resultados de várias pesquisas de opinião realizadas no período, bem como pelo fraco apoio que o movimento de resistência, organizado pelos servidores, obteve do restante da população<sup>2</sup>. A seguir, apresentamos alguns desses indicativos.

Em relação às entidades, destacamos que as duas maiores centrais sindicais brasileiras, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Força Sindical (FS), não tiveram uma posição firme pela retirada da PEC-40. Na verdade, houve o contrário. A FS apoiou a reforma com o argumento de que as mudanças estimulariam o crescimento econômico do país<sup>3</sup>. Já a direção da CUT optou por uma posição oscilante. Por um lado, se dizia apoiar as manifestações contra a reforma, mas de outro, adotava a estratégia de negociar com o governo e propor emendas<sup>4</sup>.

Em relação aos partidos políticos, com exceção de algumas organizações *trotskistas*<sup>5</sup>, não houve nenhum partido de massas que representasse os trabalhadores no processo contra a reforma. Mesmo os parlamentares do chamado “grupo dos 30”, que reunia os parlamentares

---

<sup>1</sup> Na verdade, o mercado é distinguível, tem nome e endereço, e se trata dos grandes investidores financeiros.

<sup>2</sup> Sobre a posição das várias “forças sociais” no processo de reforma, consultar: Carvalho Neto (2003).

<sup>3</sup> Sobre isso, consultar: Jornal da Força Sindical, no.30, Maio de 2003.

<sup>4</sup> Em termos oficiais, essa foi a posição da CUT: “*Nós fizemos ver ao governo e aos parlamentares que estas nossas propostas tinham o significado de uma pauta de reivindicações a ser submetida a um processo negocial. A entrega, na seqüência de manifestação pública organizada na Explanada dos Ministérios, teve o significado de uma abertura formal de negociações entre a CUT e os poderes Executivo e Legislativo federais. Teve o significado também de diferenciar a posição da CUT de outras entidades que querem simplesmente rejeitar a proposta de reforma apresentada pelo governo.*” (CUT, 2003).

<sup>5</sup> Entre elas, destacamos a posição do Partido Socialista dos trabalhadores Unificados (PSTU) e da corrente “O Trabalho”. Sobre o posicionamento político dessas correntes nos últimos anos, consultar Gutierrez (2004).

da chamada esquerda do PT, não apresentaram uma posição firme contra a reforma. Desses, a maioria acabou optando por propor emendas e votar a favor da reforma<sup>6</sup>. A posição do Partido Comunista do Brasil (PC do B), salvo alguns parlamentares, também foi a de propor emendas à reforma e votar com o governo.

Em relação às várias pesquisas de opinião realizadas no período, destacamos a IBOPE/OPINIÃO (2003); CNT/SENSUS (2003); IBOPE/PT (2003) e DATAFOLHA (2003)<sup>7</sup>. Segundo estas pesquisas, a maioria dos entrevistados aprovava a reforma (87%, IBOPE/PT; 78%, IBOPE/OPINIÃO e 66%, CNT/SENSUS), enquanto apenas uma minoria era contra (7%, IBOPE/OPINIÃO; 8%, IBOPE/PT e 12,7%, CNT/SENSUS). Já a pesquisa DATAFOLHA, não tinha nenhuma pergunta direta como as demais. Contudo, continha uma indagação decisiva: *“Você é a favor ou contra que os funcionários públicos deixem de receber aposentadoria de valor equivalente ao ultimo salário, passando a ter o mesmo limite dos trabalhadores do setor privado?”* (DATAFOLHA, 2003: 4). Do total dos entrevistados, 61% se disseram a favor, enquanto apenas 27% se pronunciaram contra. Foge do escopo destas notas uma análise mais apurada do método utilizado por estas pesquisas e sobre a total validade desses resultados, entretanto, eles não deixam de ser indicativos que devem ser levados em consideração.

Apesar desses indícios, uma reforma que atinge diretamente uma parte organizada da sociedade, e que efetivamente não se assenta em melhoria das condições de vida dos trabalhadores, não poderia ocorrer sem resistências. Neste caso, foi fato conhecido que a resistência se deu mais fortemente entre os funcionários públicos. Dentre estes, conforme destaca também Carvalho Neto (2003), merecem destaque as greves e paralisações organizadas pelos servidores da área da educação, previdência e saúde. No entanto, também é fato notório que os servidores não conseguiram organizar um amplo movimento de massas pela retirada da reforma. Disso, o aspecto central que deve ser analisado é que o movimento não conseguiu contagiar a maior parte da base dos trabalhadores do setor privado<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Na votação em primeiro turno da reforma na câmara, dos 30, 19 acabaram votando a favor da reforma, 8 se abstiveram e apenas 3 votaram contra. Sobre esse posicionamento, consultar o Anexo A.2.4.

<sup>7</sup> A primeira dessas pesquisas de opinião foi realizada entre 01 e 04 de maio de 2003 abrangendo uma amostra de 2000 pessoas escolhidas aleatoriamente no país. A pesquisa CNT/SENSUS foi realizada entre os dias 28 e 30 de maio também contando com uma amostra nacional de 2000 pessoas. Já a pesquisa IBOPE/PT foi realizada no mês de junho de 2003 abrangendo 1000 entrevistados de um universo de 300 mil filiados do PT. Já na pesquisa do DATAFOLHA foram entrevistados 2630 pessoas entre os dias 24 e 25 de junho de 2003.

<sup>8</sup> Também em 2003, os franceses, por exemplo, conseguiram reunir 1,1 milhões de pessoas contra uma reforma bem mais amena do que a brasileira (FSP, 2003). É claro que se trata de realidades muito diferentes, mas que, até por isso, devem ser consideradas. Como dissemos no primeiro capítulo, as reformas neoliberais contra a proteção social estão encontrando resistência muito mais forte nos países do centro do que na periferia. Sobre a resistência nos países europeus, consultar Vianna (2000: 73-78).

O que explica esses indicativos de adesão popular e frágil resistência? Não há respostas prontas, no entanto, como dissemos no primeiro capítulo, a reação burguesa à crise orgânica do capital em níveis mundiais trouxe consigo não apenas mudanças no campo da economia, como a mundialização do capital e a reestruturação produtiva, mas também na forma de ser da própria dominação burguesa.

Assim, partimos da perspectiva que não é possível entender essa base social de legitimidade, sem estabelecer os parâmetros mais gerais da atual forma de ser dessa dominação burguesa no Brasil. Como dissemos, em nosso país, a restauração neoliberal teve suas próprias bases de coesão popular, formando aquilo que vem sendo chamado de *hegemonia neoliberal* (Boito, 1999; 2002; 2003)<sup>9</sup>.

A questão fundamental que se tenta responder é como essas políticas antipopulares estão tendo algum apoio popular. Entende-se que isso só é possível porque se trata de uma hegemonia ideológica *regressiva, passiva e instável*. Assim, ao contrário da hegemonia construída em torno do Estado de Bem Estar na Europa Ocidental, e, em menor grau, do Estado Populista latino americano, essa hegemonia não se assenta em melhoria das condições de vida dos trabalhadores (Boito, 2002: 32), mas sim em mecanismos ideológicos complexos<sup>10</sup>.

No caso brasileiro, esses motivos ideológicos estariam profundamente ligados a formação da economia e da sociedade brasileira. Em particular, estariam relacionados com a formação da cidadania e do Estado brasileiro. A idéia é que haveria uma revolta popular, mesmo que *instintiva e difusa*, contra a cidadania *excludente e desigual* que foi gerada no período desenvolvimentista.

Desse modo, o mérito do bloco no poder neoliberal foi ter convertido essa revolta em base de apoio para seu projeto neoliberal de sociedade (Boito, 2002: 28-32). Contra os precários/segmentados direitos sociais e contra a “ineficiência” e os “privilégios” do Estado brasileiro, a burguesia ofereceu como solução o Estado mínimo e a exacerbação do mercado. Com isso, a burguesia pretendeu fazer de seu projeto, *a diminuição do Estado no atendimento de direitos sociais e a ampliação do espaço para acumulação privada*, o projeto de toda a sociedade.

---

<sup>9</sup> Neste sentido, entende-se que “a apologia do mercado e da empresa privada como espaços de eficiência e da iniciativa inovadora e progressista, e a correspondente condenação do Estado, das empresas públicas e do intervencionismo estatal, como fonte de desperdício, de burocratismo e de privilégios, são idéias e valores que ganham a condição de verdadeiro “senso comum”, difundindo-se e penetrando, de modo desigual e às vezes contraditório, porém largamente, no conjunto da sociedade brasileira, inclusive, portanto, nas classes populares.” (Boito, 1999: 219)

<sup>10</sup> Boito não trata diretamente, mas estes mecanismos ideológicos incluem a própria promessa de melhorias materiais. No caso do governo Lula, lembramos a reiterada promessa do “espetáculo do crescimento”.

Voltando à reforma, nos parece claro que o governo Lula e os demais interessados na sua aprovação, foram muito eficientes em escolher como principal alvo de mudança a previdência dos servidores públicos<sup>11</sup>. Em um contexto em que os servidores são pintados como fonte de *burocratismo*, *ineficiência* e *privilégios*, não foi difícil convencer a população da legitimidade das pretensões da PEC-40.

Além disso, como dissemos, ainda é necessário considerar que está sendo gestada no Brasil uma cultura política da crise da própria seguridade social (Mota, 1995). Neste projeto, se tenta socializar o diagnóstico de que a previdência social está em crise e que a saída é a focalização dos gastos nos mais pobres e a ampliação do setor privado, dito mais eficiente. Como diz a autora, é a gestação do *cidadão-pobre*, atendido pelas políticas focalizadas, e do *cidadão-consumidor*, atendido pelo mercado privado, no caso, pelos fundos de pensão. Na reforma Lula, isso também ficou claro, para os primeiros, prometeu-se a *justiça social* e o *crescimento econômico*, e para os segundos, anunciou-se, via fundos de pensão, o *capitalismo dos trabalhadores acionistas*.

Como lutar contra isso? No Brasil, em um cenário em que a tendência futura parece ser a predominância das políticas sociais neoliberais, e, em particular, a tentativa de novas reformas *focalistas* e *privatizantes* na previdência social<sup>12</sup>, grandes desafios se colocam para os críticos do capitalismo e de suas mazelas. Em destaque, duas tarefas são essenciais: a primeira é desmascarar os reais conteúdos e interesses atendidos por essas reformas, e, segundo, mas não menos importante, aglutinar forças de resistência à aprovação desses projetos, rompendo assim, o perverso ciclo defensivo das lutas populares no Brasil. Para isso, como deve ter ficado claro, de nada adianta tapar os olhos para a base de apoio popular que o projeto neoliberal conquistou no Brasil. Como se vê, os desafios são decisivos e não são poucos.

---

<sup>11</sup> A reforma de FHC, por exemplo, atingia, ao mesmo tempo, o RGPS e os RPPS.

<sup>12</sup> Sobre isso, basta notar que algumas entidades patronais já estão se reunindo para propor a elaboração da proposta de um novo modelo previdenciário “(...) a ser apresentada aos candidatos presidenciais em 2006 e servir de base para um amplo trabalho de sensibilização dos formadores de opinião, objetivando encaminhamento ao Congresso em 2007.” (BOVESPA). Entre as entidades que farão parte dessa elaboração, destacamos, a Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP), a BOVESPA, o IBMEC e técnicos do IPEA. Para mais informações, consultar: <http://www.bovespa.com.br/pdf/PlanoAcao2006.pdf>. Sobre os possíveis alvos desse projeto, consultar Giambiagi et al (2004).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA FILHO, N & CÔRREA, V. P. Engrenagem macroeconômica: inserção subordinada e custos de reversão da economia brasileira. **XXI Encontro Nacional de Economia da Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em economia (ANPEC)**, 2003. [www.anpec.org.br...2003/artigos/A21.pdf](http://www.anpec.org.br...2003/artigos/A21.pdf)

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo, em: GENTILI, P. e SADER, E. orgs. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, E. G. **Componentes econômico**, demográfico e institucional no (Des)Equilíbrio da previdência social brasileira. Tese de Doutorado em Demografia – Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional, da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG), Belo Horizonte, 2000.

\_\_\_\_\_. Pontos críticos da nova reforma da previdência. Em: MORHY, Lauro. (Org.). **Reforma da Previdência em Questão**. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 2003, p. 103-117.

ANTUNES, R. **Os Sentidos do Trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.

AYERBE, Luis Fernando. **Neoliberalismo e política externa na América Latina**. São Paulo: Unesp, 1998.

BALANCO, P; PINTO, E. & MILANI, A. Crise e globalização no capitalismo contemporâneo: alguns aspectos do debate em torno dos conceitos de Estado-nação, Império e Imperialismo. Em: **IX Encontro Nacional de Economia Política**, Uberlândia, Anais (CD-ROM), 8 a 11 de junho de 2004.

BARUCO, G. C. & GARLIPP, J. R. Neoliberalismo, consenso e pós-consenso de Washington: a primazia da estabilidade monetária. Em: **X Encontro Nacional de Economia Política**., Campinas. **Anais** (CD-ROM), 2005.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington** - a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 3 ed. São Paulo: Cartilha Consulta Popular, 2001.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

BELLOFIORE, Riccardo. O capitalismo dos fundos de pensão. **Outubro**, n.7, São Paulo: Xamã, 2002.

\_\_\_\_\_. A Reforma da previdência no capitalismo contemporâneo: uma visão européia. 12pg. Palestra proferida em 2 de abril de 2003. Em: **Contra o Engodo e a Traição**. Em Defesa da Previdência Pública e Solidária. Revista ADUNICAMP.

BEVERIDGE, W. **Social insurance and allied services**: Report by command of His Majesty. Londres: Parlamento Britânico, 1942.

BIRDSALL, Nancy & SZÉKELY, Miguel. Esforço próprio em vez de “paliativos”: pobreza, equidade e política social. Em: WILLIAMSON, J.; KUCZYNSKI, Pedro-Pablo. **Depois do Consenso de Washington: retomando crescimento e reforma na América Latina**. São Paulo: Saraiva, 2003.

BOITO JR, A. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

\_\_\_\_\_. Neoliberalismo e relações de classe no Brasil. **Revista Idéias**. “Dossiê Neoliberalismo e Lutas Sociais no Brasil”, Campinas, Unicamp, 2002.

\_\_\_\_\_. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Revista Crítica Marxista**. Campinas: Ed. Revan, n.17, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete Salete. Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira. **Revista Psicologia e Sociedade**. Porto Alegre, v. 15, n. 1-2003, p. 57-96, 2003.

\_\_\_\_\_. **Seguridade social: a armadilha dos conceitos**. Item do projeto de pesquisa “A Seguridade Social Dilapidada: Elementos Determinantes de sua Fragmentação no Brasil”, apresentado ao CNPq em julho de 2002. (mimeo)

BRAGA, Rui. **A restauração do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

BRENNER, Robert. A crise emergente do capitalismo mundial: do neoliberalismo à depressão?. **Outubro**, n.3, São Paulo: Xamã, 1999.

CANO, W. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

CARCANHOLO, M.D. Formas, Conteúdo e Causa: uma proposta de interpretação marxista do fenômeno crise. **Leituras de Economia Política**, Campinas, número 5, 1997.

\_\_\_\_\_. Neoliberalismo e Consenso de Washington: A verdadeira Concepção de Desenvolvimento do Governo FHC. Em: MALAGUTI, M.L., CARCANHOLO, R.A. e CARCANHOLO, M.D. (Orgs.) **Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo**. 2ª edição. São Paulo: Ed. Cortez, Coleção Questões de nossa época, vol.65, 1998.

\_\_\_\_\_. Abertura Externa e Liberalização Financeira: os impactos sobre crescimento e distribuição no Brasil dos anos 90. Tese de doutorado – Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. Neoliberalismo e Desenvolvimento em uma Economia Periférica. Em: Xavier, C. L. (Org.) **Desenvolvimento Desigual**. Uberlândia: Edufu, 2004a.

\_\_\_\_\_. Dialética do Desenvolvimento Periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e alternativas de desenvolvimento. Em: **IV Colóquio Latino-americano de Economistas Políticos**, São Paulo, Anais (CD-ROM), 2004b.



CARCANHOLO, M. & PAINCEIRA, J. P. A ortodoxia neo-companheira: vulnerabilidade externa, política econômica e determinação dos fluxos de capitais. Em: **IX Encontro Nacional de Economia Política**, em junho de 2004 na cidade de Uberlândia. **Anais** (CD-ROM), 2004.

CARCANHOLO, Reinaldo A. & NAKATANI, Paulo. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, ano. 20, nº 1, 1999. pp. 284-304

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em Crise: A Economia Brasileira no Último Quarto do Século XX**. São Paulo, Eds. UNESP/IE-UNICAMP, 2003.

CARVALHO NETO, Joviniano Soares de. Reforma da previdência: história e conseqüências. **Cadernos do Ceas**. Salvador, n. 206, p. 11-39, julho/agosto de 2003.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHRISPINIANO, José; NEVES, Lúcia. Mundos e fundos. **Revista ADUSP**. Especial Previdência. São Paulo. n 30, Junho de 2003.

COGGIOLA, Osvaldo. **A Reforma da Previdência, seus “modelos externos” e seus efeitos sobre a Universidade e o Serviço Público**. Disponível em: [http://www.adur-rj.org.br/5com/previdencia/coggiola\\_refprevi.doc](http://www.adur-rj.org.br/5com/previdencia/coggiola_refprevi.doc) Acesso em 17 de novembro de 2004. 2003a.

\_\_\_\_\_. A falência mundial dos Fundos de Pensão. **Revista Universidade e Sociedade**, São Paulo, n. 30, Junho de 2003. 2003b.

CORRÊA, V. P. Fundos de Pensão, financiamento e crescimento econômico. In: **I Jornada de Economia Política da SEP/ANPEC**, Vitória, Anais (CD-ROM), 1998.

\_\_\_\_\_. & VIEIRA, E. R. Fundos de Pensão, regulação e a discussão de Corporate Governance. Em: **IV Encontro Nacional de Economia Política da SEP**, Porto Alegre, Anais (CD-ROM) , 1999.

COSTA, E. A globalização neoliberal e os novos fenômenos do capitalismo contemporâneo. Em: **IX Encontro Nacional de Economia Política**, Uberlândia, Anais (CD-ROM), 8 a 11 de junho de 2004.

COUTINHO, L. & BELLUZZO. O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra. Em: COUTINHO, R. & BELLUZZO. **Desenvolvimento Capitalista no Brasil** – ensaios sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, 1984.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco (org.). **Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento**. Campinas: Unicamp, 2004. (Cadernos do IFCH número 30).

DAIN, S. **Crise fiscal e dilema distributivo**. R. Janeiro: UFRJ, Tese de Professor Titular, 1988.

DEDECCA, Cláudio. Sobre o que não se comenta da Reforma da Previdência. Em: **Revista ADUNICAMP**. Reforma da previdência ato II. A luta é agora no senado. Campinas, número 2, ano 5, setembro de 2003.

DIAS, Edmundo Fernandes. Capital e Trabalho: a nova dominação (decifra-me ou te devoro). **Universidade e Sociedade**, n.10, 1996.

DRAIBE, S.M.. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista da USP**, no. 17. São Paulo. Edusp. 1993.

DUMÉNIL, G. & LÉVY, D. O Imperialismo na Era Neoliberal. **Crítica Marxista**, número 18, Ed. Revan, Maio, 2004.

FALEIROS, V. P. **A Política Social do Estado Capitalista**. 8º ed. São Paulo, Editora Cortez, 2000.

FATTORELLI CARNEIRO, Maria Lucia. **Mentiras e verdades sobre a “reforma da previdência”**. Belo Horizonte, Unafisco, 2003.

FERREIRA, C. K. L. & FREITAS, M. C. P. O mercado internacional de crédito de inovações financeiras. Em: **Estudos de economia do setor público**. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1990.

FILGUEIRAS, Luiz; LOBO, Breno. Política e economia na reforma da previdência. **Análise & Dados**. Bahia, Salvador, v.13, n.3, p.717-738, dez. 2003.

\_\_\_\_\_. Fundos de pensão e financiamento da economia brasileira. Em: X Encontro Nacional de Economia Política., Campinas. **Anais** (CD-ROM), 2005.

\_\_\_\_\_. **Projeto político e modelo econômico neoliberal no Brasil**: implantação, evolução, estrutura e dinâmica. Versão Preliminar Julho de 2005. Disponível em: [www.desempregozero.org.br](http://www.desempregozero.org.br) . Acesso em outubro de 2005.

FIORI, J. L. Neoliberalismo e Políticas Públicas. Em: **Os Moedeiros Falsos**. Ed. Vozes, Petrópolis. 1997.

FURTADO, Rogério. Previdência, 80 anos. **Revista ADUSP**. Especial Previdência. São Paulo. n 30, Junho de 2003. CD

GIAMBIAGI, Fabio. Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso. BNDES, **Textos para discussão** n. 93, Abril de 2002.

\_\_\_\_\_. & et al. Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? **IPEA**, Rio de Janeiro, outubro de 2004. 51pg.

GRACIOLLI, E. J. O ideário neoliberal e a Força Sindical. **Estudos de Sociologia**. FCL/UNESP - Araraquara: , v.6, n.11, p.91 - 117, 2001.

\_\_\_\_\_. Da hegemonia expansiva à hegemonia com cidadania regressiva. Palestra conferida no V Seminário de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, 2004. (mimeo).

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1988.

GRANEMANN, Sara; SALDANHA, José Miguel Bendor. Os fundos de pensão e a acumulação capitalista. **Opinião Socialista**, São Paulo, Edição 150 (15 a 28/05/2003). 2003a.

\_\_\_\_\_. A reforma da Previdência do governo Lula: argumentos e perspectiva de classe. Em: **Outubro**, nº 9, São Paulo: Instituto de Estudos Socialistas, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Trabalho e Previdência Privada: A (Im)Possível Solidariedade do Capital Financeiro**. 2003b. (mimeo).

\_\_\_\_\_. **Necessidades da acumulação capitalista: razões para contra-reformar?** 2005. (mimeo).

\_\_\_\_\_. **Os falsos argumentos da contra-reforma previdenciária do governo Lula**. 4pg. 2003b. Disponível em [www.anfip.org.br](http://www.anfip.org.br) . Acesso em Julho de 2005.

GUERZONI FILHO, Gilberto. A previdência dos servidores públicos, a questão contributiva e os institutos e fundos de pensão. Debates (Reforma Previdenciária: vetores do debate contemporâneo). São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 19:59-72, 1999.

GUTIERREZ, Andriei da Cunha Guerrero. **O trotskismo e o capitalismo neoliberal no Brasil: Democracia Socialista, PSTU e O Trabalho - uma análise das campanhas eleitorais de 1998 e 2002**. Dissertação de Mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2004.

HARRIBEY, Jean-Marie. **Aposentadorias: Acabar com a confusão**. Tradução John Gilbert Heuri. Disponível em: <http://harribey.u-bordeaux4.fr/travaux/retraites/retraites7.html> Acesso: em 04 de Jul. de 2005

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo, Loyola, 1993.

HOBBSBAWM, E. J. **Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLZMANN, Robert & HINZ, Richard. **Old-Age Income Support in the Twenty-first Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform**. Banco Mundial. Fevereiro de 2005. Disponível em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) . Acesso em 03 de Jun. de 2005.

\_\_\_\_\_. Perspectivas y tendencias internacionales en las reformas a los sistemas de pensiones. **Consar (2005): avances, experiencia internacional y retos de los sistemas de ahorro para el retiro**. 2005. Disponível em: <http://www.consar.gob.mx/consar.shtml> . Acesso em 03 de Ago. de 2005.

JAMES, E. Assegurar uma melhor proteção e facilitar o crescimento: uma defesa do envelhecimento sem crise. **Conjuntura Social**, Brasília, v. 8, Edição Especial, 1997a.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. Em: LAURELL, Asa Cristina. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 2002.

LOPES, Leônidas Valadares Viegas. **A previdência do funcionalismo público federal entre 1988 e 2002: o porquê do enorme déficit**. 2004. 118 f. Dissertação (mestrado). Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2004.

LOPREATO, F. Um olhar sobre política fiscal recente. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, n.19, dezembro de 2002.

MAIA, R. A. **Fundos Previdenciários e o financiamento do desenvolvimento: o papel dos fundos patrimoniais dos trabalhadores e dos fundos de pensão**. Tese de doutorado - Instituto de Economia, Unicamp. 2003.

MANDEL, E. **A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo: Ed. UNICAMP ; Ensaio, 1990.

MARQUES, R. M. A. **Proteção Social e o Mundo do Trabalho**. São Paulo: Bional, 1997. v. 2000. 192 p.

\_\_\_\_\_. Notas sobre o avanço do neoliberalismo no campo da proteção social. Em: **III Encontro de Economia Política**, Niterói –RJ, Anais (CD ROM), 1998.

\_\_\_\_\_. & Mendes, A. A Proteção Social no primeiro quartel do Século XXI: brincando com cenários. In: **V Encontro Nacional de Economia Política**, 2000, Fortaleza. Anais do V Encontro Nacional de Economia Política. São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2000.

\_\_\_\_\_. & BATICH, M., MENDES, A. Previdência Social Brasileira: um balanço da reforma. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: , v.17, n.1, p.111 - 121, 2003.

\_\_\_\_\_. & EUZÉBY, A. Um Regime único de aposentadoria no Brasil: pontos para reflexão. Em: **VIII Encontro de Economia Política**, Florianópolis - SC, Anais (CD ROM), 2003.

\_\_\_\_\_. & MENDES, A. O governo Lula e a contra-reforma previdenciária1. **III Colóquio de Economistas Políticos da América Latina**, Buenos Aires, de 16 a 18 de outubro de 2003. 2003.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência** (antologia). Emir Sader (organizador). Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

MATIJASCIC, Milko. **Crise e Reforma do Complexo Previdenciário no Brasil**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia – Unicamp. Campinas, 2002.

MATTOS, F. A. M. A concentração da renda, da riqueza e do tempo livre no capitalismo contemporâneo. Em: **X Encontro Nacional de Economia Política**, Uberlândia, Anais (CD-ROM), 2005.

MELLO, Magno. **Contribuição para o debate sobre a Reforma da Previdência**. Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União – SINDILEGIS. mimeo, 2003a.

\_\_\_\_\_. **A face oculta da reforma previdenciária**. Brasília: Letrativa, 2003b.

MESA-LAGO, Carmelo. As reformas da seguridade social na América Latina e os posicionamentos dos organismos internacionais. MPS, **Coleção Conjuntura Social (CCS)**, v.8, edição especial, Julho de 1997. 1997a.

\_\_\_\_\_. Análise comparativa da reforma estrutural do sistema previdenciário realizada em oito países latino-americanos; descrição, avaliação e lições. Em: **BRASIL. Reforma da Previdência: Os modelos em Questão na América Latina, (CCS)**, MPS, V8, Nº 4, OUT/NOV/DEZ, 1997.

\_\_\_\_\_. A reforma estrutural dos benefícios da seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições. Em: COELHO, V. S. **A reforma da previdência social na América latina**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MORHY, Lauro (org.). **Reforma da Previdência em Questão**. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 2003. tem na UNB

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social**. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. **Sobre a crise da seguridade social brasileira**. 2000. (mimeo).

\_\_\_\_\_. A descoberta (im)prevista: transformar servidores públicos em investidores financeiros. **Universidade e Sociedade**, Brasília/DF, v. 1, n. 1, p. 53-64, 2002.

\_\_\_\_\_. Seguridade Social no Cenário Brasileiro. **Revista Ágora** - Ano 1, nº 1, outubro de 2004 -, RIO DE JANEIRO, v. 1, n. 1, p. 1-20, 2004.

NAKATANI, P. A crise atual do sistema capitalista mundial. **VII Encontro Nacional de Economia Política**, Curitiba-PR, Anais (CD ROM), 2002.

NETTO, J. P. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 3ª edição – São Paulo: Cortez, 2001.

OLIVEIRA, F.E.B, BELTRÃO, K.I. e MÉDICI, A. C. (1994). El sistema de seguridad social brasileño: problemas y alternativas de solución Em: **Sistemas de seguridad social en la región: problemas y alternativas de solución**. Rio de Janeiro: BID/IPEA.

\_\_\_\_\_. & FERREIRA, M. G. (1997). **Reforma da Previdência**. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão nº 508.

- OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo, Boitempo, 2003.
- \_\_\_\_\_. Programa de uma nova classe. **Reportagem**, São Paulo, Oficina de Informações, julho de 2003, pp. 31 e 32.
- PAULANI, Leda. Quando o medo vence a esperança (um balanço da política econômica do governo Lula). **Crítica Marxista**, Campinas, nº 19, 2004.
- PETRAS, J. Os Fundamentos do Neoliberalismo. Em: RAMPINELLI, W.J.; OURIQUES, N.D. (orgs) **No fio da navalha** - crítica das reformas neoliberais de FHC. São Paulo, Xamã, 1997.
- PONTES, Nilo Silva & PAULON, Rosana Marques. **Princípios da Previdência Complementar**. ANFIP. Disponível em: <http://www.fundacaoanfip.org.br/> . Acesso em 01 de Jun. de 2005.
- POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais**, Porto, Portucalense, 1972.
- RUCCIO, D. F. Globalização e Imperialismo. **Crítica Marxista**, número 20, Ed. Revan, maio, 2005.
- SANTOS, L. A. Previdência dos servidores públicos: situação e perspectivas dos regimes próprios de previdência. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 40, n. 157 jan./março, 2003.
- SCHWARZ, Anita, & DEMIRGÜÇ-KUNT, Aslı. Taking Stock of Pension Reforms around the World. **Social Protection Discussion Paper**, 9917, 1999. Washington: World Bank.
- SILVA, Ademir Alves da. **Gestão da seguridade social brasileira** - Entre a política e o mercado. Cortez. 2004.
- SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002.
- \_\_\_\_\_. A reforma da previdência social no Brasil. Rio de Janeiro: **Cadernos da ADUFRJ**, n.4, 2000. Disponível em [www.adufrj.org.br](http://www.adufrj.org.br) .Acesso em 02 de maio de 2005.
- \_\_\_\_\_. Reforma da Previdência: a experiência da América Latina. In: Fundação Perseu Abramo. (Org.). **A Previdência Social no Brasil**. 1 ed. São Paulo, 2003, v. 1, p. 37-50.
- \_\_\_\_\_.Retomando o debate da reforma da previdência social. Em: MORHY, Lauro. (Org.). **Reforma da Previdência em Questão**. Obra citada, p. 117-137. 2003b.
- TEIXEIRA, Andréa de Paula. Previdência social, revolução passiva e contra-reforma. **III conferência Internacional de Estudos Gramscianos**, realizado na Universidade de Puebla, México, 7-10 de outubro de 2003.
- THOMPSON, L. Mais Velha e Mais Sábia. A Economia dos Sistemas Previdenciários. Brasília: MPAS, **Coleção Previdência Social**, v.4, 1998.

TUDE DE SOUZA, A. A crise contemporânea e a nova ordem mundial. As forças produtivas e as classes sociais na atual ordem hegemônica. **Universidade e Sociedade**, número 6, 1994.

TURNER, John. **Social security development and reform around the world**. Washington: Public Policy Institute, AARP, September 19, 2001. Disponível em: <http://www.aals.org/am2002/turner.pdf>. Acesso em 07 de Ago. de 2005.

VELLOSO, Raul. Reforma da Previdência vai fundo nos problemas da área. <http://www.aefinanceiro.com.br/artigos/2003/jun/02/41.htm>. Acesso em 17 nov 2004.

\_\_\_\_\_. **Cortar gastos correntes é a solução?**XVI Fórum Nacional Economia do Conhecimento, Crescimento Sustentado e Inclusão Social Rio de Janeiro, maio de 2004.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan: IUPERJ. 2000.

\_\_\_\_\_. Reforma da Previdência: Missão ou Oportunidade Perdida. Em: MORHY, Lauro. (Org.). **Reforma da Previdência em Questão**. Obra citada, p.317-337. 2003.

\_\_\_\_\_. Que reforma? o sistema brasileiro de proteção social, entre a previdência e a seguridade. Versão ampliada da comunicação apresentada ao Seminário “**Lecciones de las Reformas Estructurales em los Sistemas de Pensiones de América Latina**”, promovido pelo Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), em Montevideo, outubro de 2002. (mimeo)

VIEIRA, E. R. **Análise da forma de atuação dos fundos de pensão brasileiros** – condicionantes institucionais. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, UFU, 2001.

WILLIAMSON, J.; KUCZYNSKI, Pedro-Pablo. **Depois do Consenso de Washington: retomando crescimento e reforma na América Latina**. São Paulo: Saraiva, 2003.

## **DOCUMENTOS**

### Trabalhadores

ADUSP. **Os intelectuais contra a Reforma da Previdência** (10/06/04). <http://www.adusp.org.br/previdencia/intelectuais.htm>. Acesso em 17 nov 2004.

ANFIP. **Análise da seguridade social em 2002**. Brasília: ANFIP, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Previdência do serviço público brasileiro: fundamentos e limites das propostas de reforma**. Brasília: ANFIP, 2003b.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria Legislativa. **Síntese das informações previdenciárias** (05/2003). [http://www.anfip.org.br/reforma\\_previdencia/previdencia/sintese\\_das\\_informacoes.pdf](http://www.anfip.org.br/reforma_previdencia/previdencia/sintese_das_informacoes.pdf). Acesso em 17 nov 2004.

CUT. A CUT propõe negociação sobre a reforma da previdência. Disponível em <http://www.cut.org.br/ab20185.htm>. Acesso em 13 de Janeiro de 2004.

FENAFISP. **A questão do Financiamento do regime de previdência dos servidores públicos federais**. Considerações e alternativas (02/2003). <http://www.apub.org.br/financiamentoprevispf.doc>. Acesso em 17 nov 2004.

JORNAL DA FORÇA SINDICAL, no.30, Maio de 2003. Disponível em <http://www.fsindical.org.br/downloads/jornal30.pdf> Acesso em novembro de 2005.

UNAFISCO Sindical. **Reforma da Previdência**. A verdade nua e crua (05/2003). [www.unafisco.org.br](http://www.unafisco.org.br).

### Governo

BRASIL. **Exposição de Motivos**: Proposta de Emenda à Constituição n. 40-A, de 29 de abril de 2003. Sob a Responsabilidade do Ministro Chefe da Casa Civil, José Dirceu e do Ministro da Previdência Social, Ricardo Berzoini. [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

Carta de Brasília (22/02/2003). Pontos Consensuais entre os governadores e o governo Lula. <http://www.fenafisp.org.br/reforma/cartadebrasilia.html>. Acesso em 17 nov 2004.

Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Relatório sobre a proposta de Reforma da Previdência (04/04/04). [http://www.adur-rj.org.br/4poli/documentos/refprev\\_relCDES.rtf](http://www.adur-rj.org.br/4poli/documentos/refprev_relCDES.rtf). Acesso em 17 nov 2004.

Ministério da Fazenda (MF). **Política econômica e reformas estruturais**. 2003.

\_\_\_\_\_. Carta ao FMI. mimeo, 28 de fevereiro de 2003. 2003b. Disponível em [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br). Acesso em novembro de 2004.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Boletim Estatístico de Pessoal (BEP)**, Secretaria de Recursos Humanos (SRH). Disponível em [http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm). Aceso em Agosto de 2005. 2002 (n. 80, dezembro de 2002) e 2003 (n.81, janeiro de 2003).

Ministério da Previdência Social (MPS). **Coleção Conjuntura Social (CCS)**, v.8, edição especial, Julho de 1997. 1997a.

\_\_\_\_\_. A Previdência Social em 2002. **Informe de Previdência Social (IPS)**. V15. Janeiro de 2003. 2003a.

\_\_\_\_\_. **Previdência do serviço Público**: A mudança com justiça Social. Junho de 2003. 40 slides. 2003b.



\_\_\_\_\_. **Diagnóstico do Sistema Previdenciário Brasileiro**, apresentação eletrônica elaborada para a 87ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Previdência Social, realizada no Conjunto Cultural da Caixa Econômica Federal em Brasília – DF. 2003c.

\_\_\_\_\_. A Previdência atual. Disponível em: [http://www.previdenciasocial.gov.br/reforma/reforma/reforma\\_prevatual.htm](http://www.previdenciasocial.gov.br/reforma/reforma/reforma_prevatual.htm). Acesso em 11/02/2005.

\_\_\_\_\_. Conheça a verdade. Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/reforma/verdade.htm> Acesso em 11/02/2005. 2003e.

\_\_\_\_\_. O que muda com a Reforma. Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/reforma/oquemuda.htm> Acesso em 11/02/2005. 2003f

\_\_\_\_\_. Perguntas frequentes. [www.previdenciasocial.gov.br](http://www.previdenciasocial.gov.br) Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/reforma/oquemuda.htm> Acesso em 11/02/2005. 2003g

\_\_\_\_\_. Análise Atuarial da Reforma da Previdência do Funcionalismo Público. **Coleção Previdência Social**, n. 21, março de 2004.

\_\_\_\_\_. Reforma da Previdência: Balanço da Emenda Constitucional nº. 41/03. **Informe de Previdencia Social**. Janeiro de 2004. volume 16. n. 01 2004a

### **Instituições Multilaterais**

BANCO MUNDIAL. **Averting the old age crisis**: Policies to protect the old and promote growth. New York: Oxford University Press, 1994.

BANCO MUNDIAL (2001). **Brazil: Critical Issues in Social Security**. Washington: Worldbank (Country Report). 2001.

\_\_\_\_\_. Administrative and civil service reform. Banco Mundial. 2001. Disponível em <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/pension.htm> Acesso em 02 de agosto de 2005.

### Entidades Empresariais

Confederação Nacional da Indústria (CNI). Princípios básicos da Reforma da Previdência. [http://www.cni.org.br/produtos/diversos/princ\\_ref\\_prev.htm](http://www.cni.org.br/produtos/diversos/princ_ref_prev.htm). Acesso em 17 nov 2004. 2003

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Reforma da Previdência. <http://www.fiesp.com.br/artigos/secao2/index.asp?id=1278>. Acesso em 17 nov 2004. 2003

MONTEIRO NETO, A. Q. A Reforma da previdência como instrumento de desenvolvimento econômico. Em: **Reforma da Previdência em Questão**, obra citada.

### Institucionais

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Versão eletrônica atualizada em Novembro de 2005. <https://legislacao.planalto.gov.br>

\_\_\_\_\_. LEI nº 10.887, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br). Acesso em 17 nov 2004.

QUEIROZ, Antônio Augusto. **Reforma da Previdência em perguntas e respostas** (2004). Disponível no Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP). <http://www.diap.org.br/reformas/pec40.asp>. Acesso em 17 nov 2004.

\_\_\_\_\_. **Previdência: a paralela da paralela**. Disponível no Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP). <http://www.diap.org.br/reformas/pec40.asp>. Acesso em 06 dezembro de 2005.

Projeto de lei complementar 9/99 (PL-9). [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br). Acesso em 17 nov 2004.

PROPOSTA de Emenda Complementar Número 40, de 30 de Abril de 2003. [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br). Acesso em 17 nov 2004.

EMENDA Constitucional número 41, de 19 de Dezembro de 2003. [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br). Acesso em 17 nov 2004.

PROPOSTA de Emenda Complementar nº 227-A (PEC Paralela) aprovada em 1º turno na câmara do deputados (Julho de 2004). [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br). Acesso em 17 nov 2004.

EMENDA Constitucional número 47, de 31 de Junho de 2005. [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br). Acesso em 17 nov 2005.

### **Notícias da imprensa**

FOLHA DE SÃO PAULO. 1,1 milhão de franceses contestam reforma. Edição do dia 14 de maio de 2003.

OS fundos de pensão do funcionalismo. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, Editorial, 12 de agosto de 2003.

SUPREMO decide pela constitucionalidade da contribuição de inativos e muda teto previdenciário. **Direito Público**, 18 de Agosto de 2004. Disponível em <http://www.direitopublico.com.br/default.asp>. Acesso em outubro de 2005.

### **Pesquisas Populares**

DATAFOLHA. Pesquisa de Opinião sobre a Reforma da Previdência (06/2003). Disponível em: [http://www1.folha.uol.com.br/folha/datafolha/po/previdencia\\_30062003.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/folha/datafolha/po/previdencia_30062003.shtml). Acesso em 8 dez de 2004.

IBOPE. Reformas são aprovadas pela maioria dos brasileiros (04/2003). Disponível em: [http://www2.ibope.com.br/CalandraKBX/filesmng.nsf/Opinio%20Publica/Downloads/opp066\\_reformas.pdf/\\*File/opp066\\_reformas.pdf](http://www2.ibope.com.br/CalandraKBX/filesmng.nsf/Opinio%20Publica/Downloads/opp066_reformas.pdf/*File/opp066_reformas.pdf) . Acesso em 17 de dez de 2004.

IBOPE/PT. Pesquisa de opinião com filiados do PT (06/2003). Disponível em: [http://www.pt.org.br/site/upload\\_secretarias/21-0-2003\\_015-138\\_ibope.ppt#458,2,Metodologia](http://www.pt.org.br/site/upload_secretarias/21-0-2003_015-138_ibope.ppt#458,2,Metodologia) . Acesso em 03 de Dezembro de 2004.

CNT/SENSUS. 62º Pesquisa Índice de Satisfação do Cidadão (ISC). Disponível em: <http://www.cnt.org.br/cnt/downloads/relat62.pdf> . Acesso em 08 de dez. de 2004.

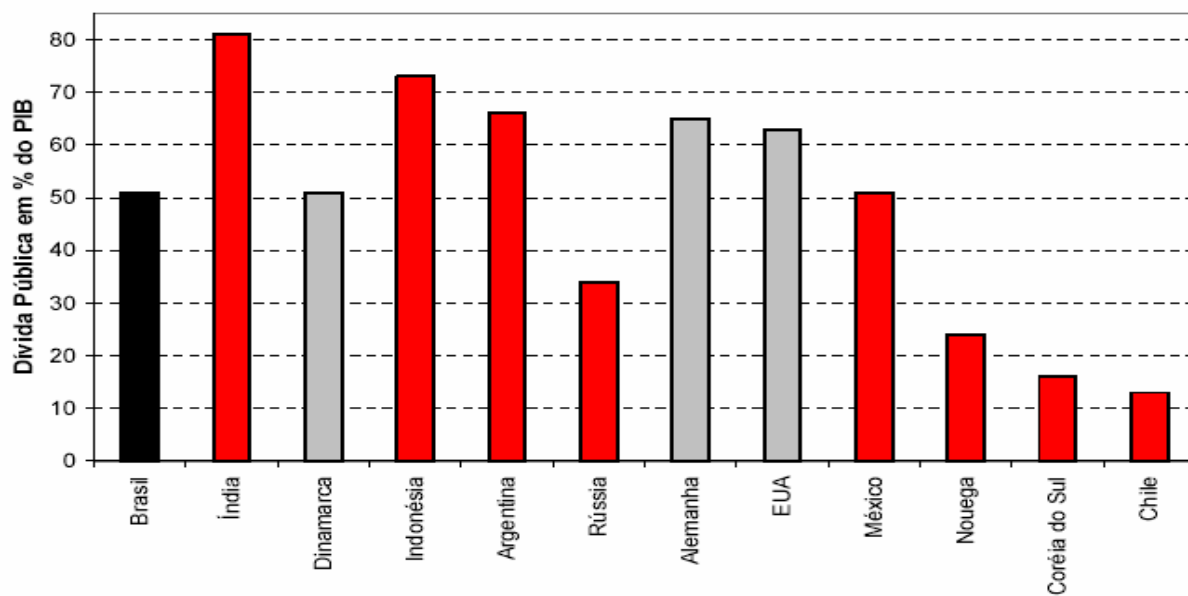
### **Outros**

DICIONÁRIO **Aurélio Eletrônico**. Versão 3.0: Editora Nova Fronteira, Novembro de 1999.

SILVA, Ângela Maria; Pinheiro, Maria S. de Freitas e Freitas, Nara E. **Guia para normalização de trabalhos técnico-científicos**. 3. ed. Uberlândia: EDUFU, 2003.

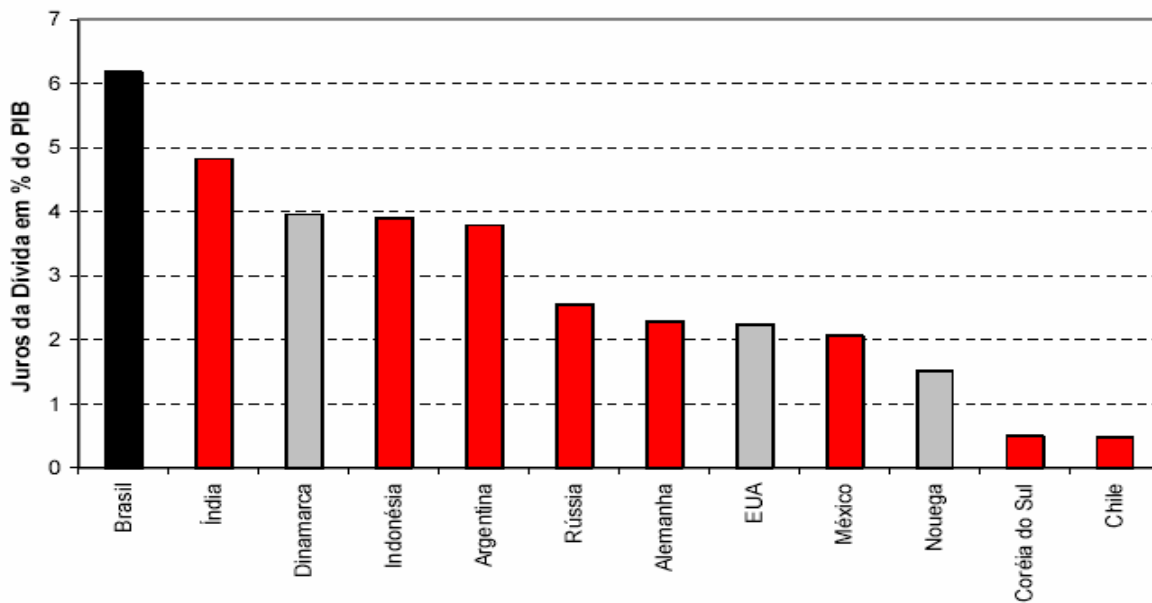
## Anexos

Gráfico A.1.1  
Dívida Pública em % do PIB em países selecionados, 2004



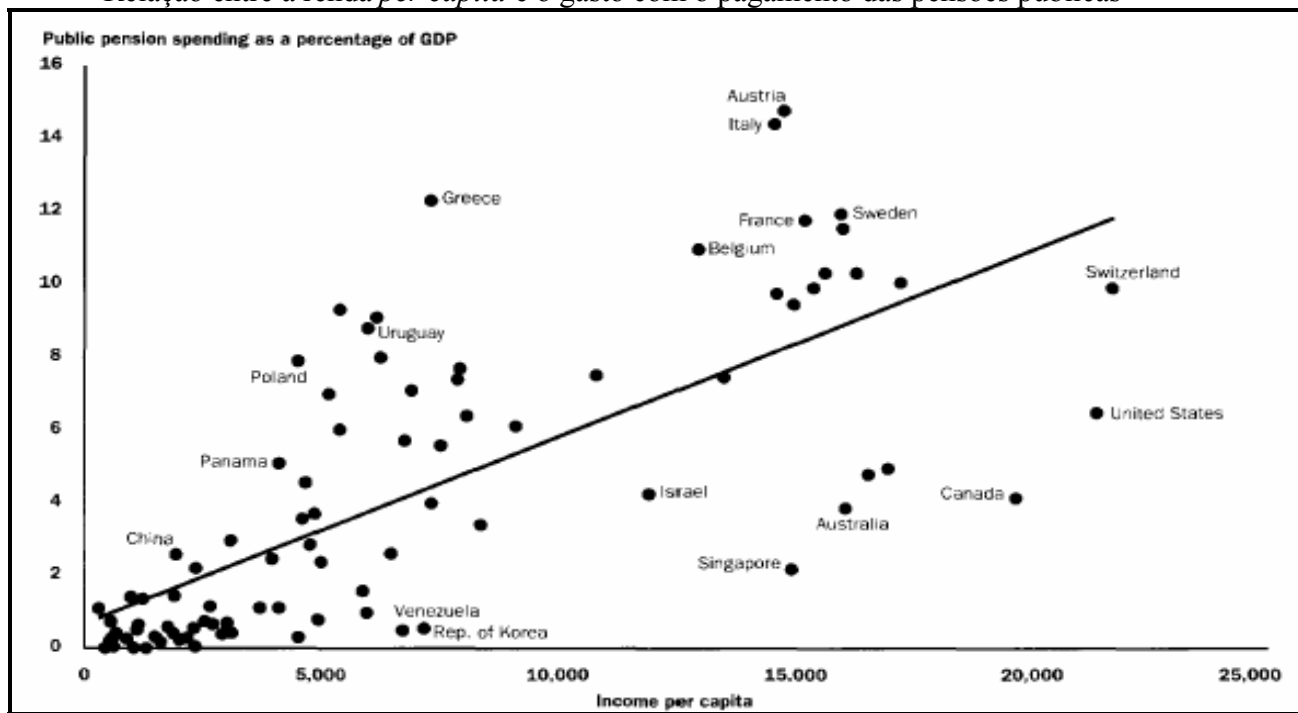
Fonte: FIESP (2004)

Gráfico A.1.2  
Juros da dívida em % do PIB em países selecionados, 2004



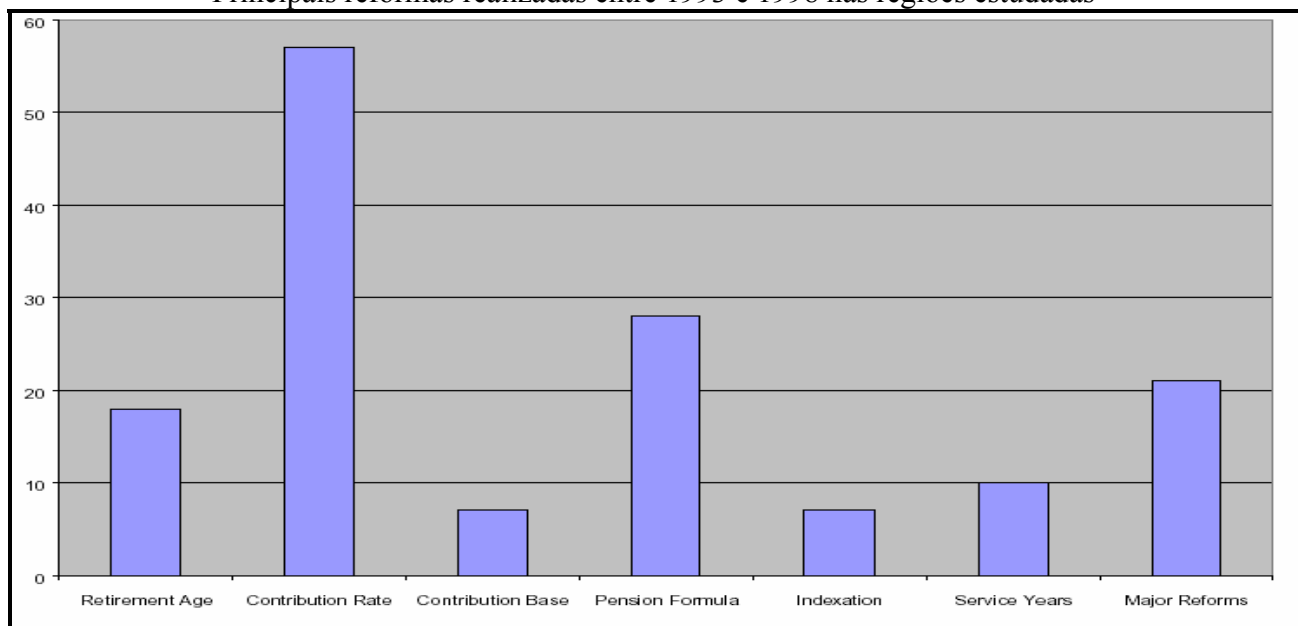
Fonte: Fiesp (2004)

Gráfico A.1.3  
Relação entre a renda *per capita* e o gasto com o pagamento das pensões públicas<sup>1</sup>



Fonte: Banco Mundial (1994: 41).

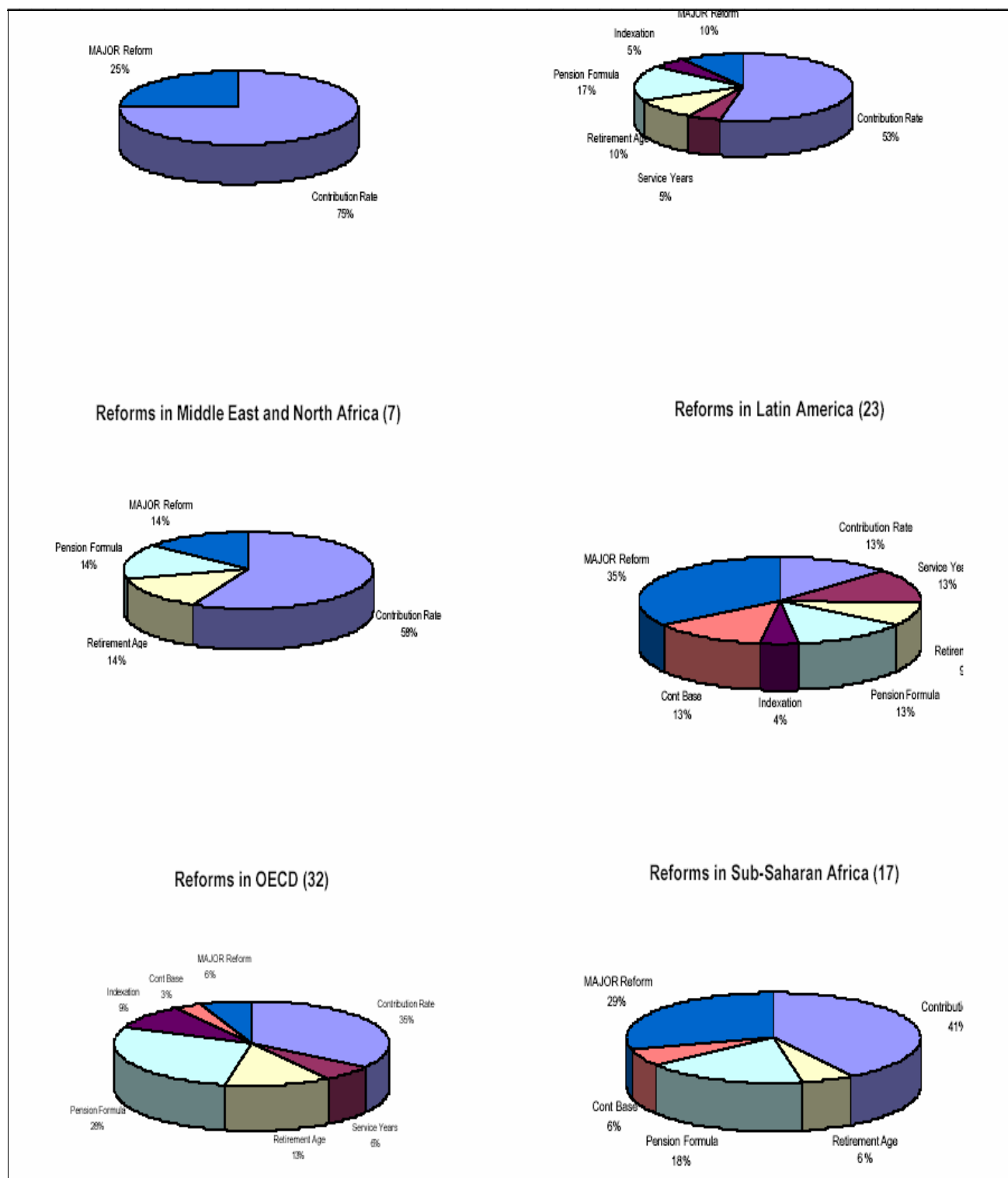
Gráfico A.1.4  
Principais reformas realizadas entre 1993 e 1998 nas regiões estudadas



Fonte: Schwarz & Demirgüç-Kunt (1999: 33)

<sup>1</sup> Pesquisa com 92 países entre 1986-1992.

Gráfico A.1. 5  
Tipos de reforma por região, entre 1993-1998



Fonte: Schwarz & Demirgüç-Kunt (1999: 34)

Tabela A.1.1  
Despesas com Seguridade Social (% do PIB)

Países	1960	1970	1980	1990	1995**
EUA	7,3	10,4	12,0	14,5	-
CEE	4,1	5,7	10,5	11,5	28,5
Alema	18,1	19,5	25,4	24,0*	29,0
Reino	10,2	13,2	16,4	20,3*	27,5
França	13,2	16,7	23,5	26,6	30,0
Grécia	7,0	9,0	11,0	20,6	21,0
Suécia	10,8	16,7	32,4	33,9	35,5

FONTE: OCDE; Citado em Marques & Mendes (2000: 3)

(\*) Refere-se à média de 1988-89.

(\*\*) Eurostat.

Tabela A.1.2  
Gasto Público em % do PIB, 1997

Países	Despesas totais do setor público	Seguridade social e outras transferências
Alemanha	48,1	23,4
Austrália	33,2	13,6
Áustria	49,8	24,7
Bélgica	51,4	28,3
Brasil (1999)	39,8	14,3
Canadá	42,4	13,2
Dinamarca	56,8	26,0
Espanha	39,9	23,2
EUA	31,4	12,1
Finlândia	51,8	25,0
França	52,6	28,2
Holanda	44,6	25,8
Irlanda	33,2	18,9
Itália	50,0	22,7
Portugal	43,5	18,0
Reino Unido	40,9	16,7
Suecia	59,0	26,4
Média (16)	45,5	21,6
Europa Continental (8)	47,5	24,3
Países Nórdicos (3)	55,9	25,8
Países Anglo-saxões (5)	36,2	14,9

Fonte: ANFIP (2003b: 61)

Tabela A.1.3

Comparação internacional - Ativos por tipo de investidores institucionais, em bilhões de dólares e em % do PIB

Discriminação	1980	1988	1990	1991	1992	1993
<b>Fundos de Pensão</b>						
Alemanha	17,2	41,6	55,2	58,6	62,6	53,5
Canadá	43,3	131,3	171,8	188,4	191,7	...
Estados Unidos	667,7	1.919,2	2.257,3	3.070,9	3.334,3	3.571,4
Japão	24,3	134,1	158,8	182,3	191,9	...
Reino Unido	151,3	483,9	583,6	642,9	670,5	695,7
<b>Seguradoras-Vida</b>						
Alemanha	88,4	213,5	299,5	325,7	341,4	354,3
Canadá	36,8	85,5	106,1	118,1	131,8	132,7
Estados Unidos	464,2	1.132,7	1.367,4	1.505,3	1.624,5	1.784,9
Japão	124,6	734,6	946,9	1.113,7	1.214,8	1.476,5
Reino Unido	145,7	358,9	447,9	516,7	574,7	619,3
<b>Seguradoras-Não Vida</b>						
Alemanha	36,7	87,6	126,3	127,4	187,9	198,8
Canadá	9,2	22,7	26,8	23,3	...	...
Estados Unidos	182,1	453,9	529,2	591,6	628,7	640,8
Japão	34,6	156,1	190,3	215,5	218,5	167,9
Reino Unido	31,3	72,2	85,2	89,6	95,6	97,1
<b>Fundos Mútuos (1)</b>						
Alemanha(2)	22,4	99,9	145,5	166,2	171,6	205,2
Canadá	3,9	17,5	21,5	43,2	42,9	86,7
Estados Unidos	292,9	810,3	1.066,9	1.348,2	1.595,4	2.011,3
Japão (3)	60,8	433,9	353,5	323,9	346,9	448,7
Reino Unido	16,8	76,7	91,5	104,4	91,2	141,3
<b>Total</b>						
Alemanha	164,7	442,6	626,5	677,9	763,5	811,8
Canadá	93,2	257,0	326,2	373,0	376,4	...
Estados Unidos	1.606,9	4.316,1	5.220,8	6.516,0	7.182,9	8.008,4
Japão	244,3	1.458,7	1.649,5	1.835,4	1.972,1	....
Reino Unido	345,1	991,7	1.208,2	1.353,6	1.432,0	1.553,4
<b>Total (%PIB)</b>						
Alemanha	20,3	37,1	41,7	42,7	42,7	47,4
Canadá	35,2	52,2	56,8	63,3	66,1	....
Estados Unidos	59,3	88,1	94,5	113,9	119,0	125,6
Japão	23,1	50,3	56,3	54,8	53,8	...
Reino Unido	64,1	118,3	125,5	133,8	137,1	165,3

Extraído de Côrrea (1998: 6)

Notas:

(1) Os dados na primeira coluna dos fundos mútuos são de 1983, exceto para o Canadá.

(2) Fundos públicos e especiais

(3) Trusts de investimentos.



Tabela A.1.4  
Evolução dos ativos dos fundos de pensão, em % do PIB

Países	1970	1975	1980	1985	1991(final)	1993 (final)
Estados Unidos	17	20	24	37	51	54
Reino Unido	17	15	23	47	60	82
Japão *	0	1	2	4	11	23
Holanda	29	36	46	68	46	85
Canadá	13	13	17	23	32	45
Alemanha	2	2	2	3	3	6
Suíça	38	41	51	59	70	71

Fonte: Davis (1995; 1996); Guttman (1997); OECD (1997, apud Raimundo, 1997). Citado de Còrrea (1999: 2)

\* inclui recursos dos fundos de pensão administrados por companhias de seguro e também *book reserves*.

Tabela A.1.5  
Ativos dos fundos de pensão, no final de 1995

Países	Total de Ativos – US\$ Bilhões	% do PNB
Reino Unido	810,00	74,5
Países Baixos	344,26	87,2
Alemanha	126,67	5,2
Suécia	70,66	28,5
França	66,15	4,2
Itália	28,69	2,6
EUA (1997)	Não definida (nd)	73,0
Japão (1997)	nd	23,0
Canadá	nd	58,0
Argentina (1998)	11,53	3,3
Chile (1998)	31,34	40,3
México (1998)	10,59	2,7
Brasil (1998)	78,31	10,2

Fonte: Maia (2003: 57)

Tabela A.1.6  
Estrutura dos ativos dos fundos de pensão, % em 1995

Países	Ações	Renda fixa	Imóveis	Outros
Reino Unido	77,6	13,9	4,8	3,7
EUA (1996)	57,0	nd	nd	nd
Suécia	27,6	62,1	5,5	4,8
Países Baixos	26,0	63,0	8,0	3,0
França	13,6	38,0	8,1	40,3
Áustria	13,0	70,6	0,8	15,7
Itália	7,7	63,0	21,0	8,3
Alemanha	7,7	74,1	6,5	11,7

Fonte: De Ryck (1999: 270). Citado de Maia (2003: 59)

Quadro A. 1.1

Regimes de aposentadoria dos servidores públicos, no mundo entre 1990-1996

Integração do Sistema do setor público e privado	Sistemas separados		Sistemas apenas para o setor público
Albânia	Austrália	Mauritânia	Bangladesh
Argentina	Áustria	Mauritius	Botswana
Canadá	Bahrain	México	Malawi
Chile	Belgium	Marrocos	Myanmar (Burma)
Colombia	Benin	Nigeria	Sierra Leone
Cyprus	Brasil	Paquistão	Somalia
Fiji	Burkin-Faso	Panama	
Finland	Burundi	Papua New Guinea	
Hungary	Cameroon	Paraguay	
Ireland	Cabo Verde	China	
Japan	Congo	Philippines	
Liberia	Cote d'Ivoire	Republic of Korea	
Nepal	R. Dominicana	Saint Lucia	
Netherlands	El Salvador	Saudi Arabia	
Norway	France	Senegal	
Peru	Gabon	Singapore	
Russian Federation	Gambia	Solomon Islands	
Spain	Germany	South Africa	
Sweden	Greece	Sri-Lanka	
Switzerland	Guatemala	Sudan	
United Kingdom	Haiti	Suriname	
EUA	Honduras	Swaziland	
Zimbabwe	India	Syria	
	Indonésia	Taiwan	
	Irã	Tanzania	
	Iraque	Thailand	
	Italia	Togo	
	Jordan	Trinidad & Tobago	
	Kenya	Tunisia	
	Lebanon	Turkey	
	Luxemburgo	Uganda	
	Madagascar	Venezuela	
	Malásia	Vietnam	
	Mali	Zaire	
	Libya	Zambia	

Fonte: Banco Mundial (2001: 4-5).

Quadro A.1.2  
Características dos regimes dos servidores públicos

Países	Fontes de recursos		Regime financeiro		Tipo de plano	
	Regime geral	Previdência complementar	Regime geral	Previdência complementar	Regime geral	Previdência complementar
Alemanha	tesouro	segurados e Estado	n.a	capitalização	bd	cd
Argentina	segurados e Estado	segurados	repartição	Repartição ou capitalização	bd	cd
Brasil	segurados e Estado	n.a	repartição	n.a	bd	n.a
Colômbia	segurados e Estado	n.a	repartição ou capitalização	n.a	bd ou cd	n.a
Espanha	segurados e Estado	n.a	repartição	n.a	bd	n.a
EUA	segurados e Estado	segurados e Estado	repartição	capitalização	bd	bd e cd
França	segurados e Estado	n.a	repartição	n.a	bd	n.a
Itália	segurados e Estado	n.a	repartição	n.a	bd	n.a
México	segurados e Estado	segurados e Estado	repartição	capitalização	bd	cd
Portugal	segurados e Estado	n.a	repartição	n.a	bd	n.a
Suécia	segurados e Estado	segurados	capitalização escritural	capitalização	cd	cd

Fonte: União Européia (2002), OCDE, 2002. Citado de Anfip (2003b: 52).  
Sendo: n.a, não aplica-se; bd, benefícios definidos; cd, contribuições definidas

Quadro A.1.3  
Países que realizaram reformas estruturais (reformas maiores) entre 1993/1998, segundo Schwarz & Demirgüç-Kunt (1999)

Tipo de reforma	Países
<b>Repartição para contribuição definida</b>	Argentina, Bolívia, Colômbia, El Salvador, México, Peru, <i>Seychelles</i> , Uruguai, Austrália, Hungria, Polónia, <i>Latvia</i> , Suécia e Cazaquistão
<b>Capitalização para Repartição</b>	Indonésia e Nigéria
<b>Novo sistema – repartição ou outro</b>	Moçambique, Zimbábue, Omã, Angola e Guatemala

Fonte: Schwarz & Demirgüç-Kunt (1999: 22)

Quadro A.1.4

Países que realizaram reformas paramétricas (reformas menores) entre 1993/1998, segundo Schwarz & Demirgüç-Kunt (1999)

Tipo de Reforma	Mudança	Países
<b>Critério de elegibilidade</b>	Idade da aposentadoria	Nova Zelândia, Nigéria, Zaire, República Tcheca, Estônia, Hungria, Lituânia, Costa Rica, Panamá, Peru, Líbano, Grécia, Irlanda, Itália, Portugal, Argentina, Austrália e <i>Latvia</i>
	Anos de serviço	Lituânia, Brasil, Grécia, Portugal, Ilhas Bermudas, Itália, <i>Latvia</i> , México, Paraguai e Uruguai
<b>Estrutura das contribuições</b>	Taxa de contribuição	Indonésia, Japão, Coréia, Malásia, Taiwan, Argélia, Benin, <i>Burundi</i> , Gabon, Guiné, Marrocos, Senegal, Sudão, Albânia, Armênia, Arzerbaijão, Belarus, Bulgária, Geórgia, Cazaquistão, Quirquistão, Moldova, Polônia, Rússia, Eslováquia, Eslovênia, Turquemenistão, Ucrânia, Uzbequistão, Barbados, Bolívia, Colômbia, México, Nicarágua, Chipre, Israel, Líbia, Malta, França, Canadá, Alemanha, Grécia, Itália, Holanda, Noruega, Portugal, Suécia, Bolívia, Cuba, El Salvador, Sudão, Uruguai, Nigéria, República Tcheca, Itália, e <i>Latvia</i>
	Base de contribuição	Nigéria, Sudão, Barbados, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana e França
<b>Estrutura dos benefícios</b>	Fórmula da pensão	Irã, Congo, Senegal, Sudão, Armênia, Belarus, Estônia, Hungria, Cazaquistão, Quirquistão, <i>Latvia</i> , Lituânia, Polônia, Colômbia, Equador, Panamá, Dinamarca, Finlândia, França, Grécia, Itália, Noruega, Portugal, República Tcheca, México, Paraguai, Peru e Uruguai
	Indexação	<i>Belarus</i> , Polônia, Rússia, Equador, Malta, França e Alemanha

Fonte: Schwarz & Demirgüç-Kunt (1999: 20-22)

### **A.2.1 Histórico da Legislação Referente à Previdência dos Servidores<sup>2</sup>**

- Em 26/03 de 1888, o Decreto 9.912-A regulou o direito à aposentadoria dos funcionários dos correios, estabelecendo como critérios para a concessão 30 anos de serviço e idade mínima de 60 anos. Já em 24/11 do mesmo ano, a Lei 3.397 criou Caixas de Socorros em cada uma das ferrovias do Império;
- Em 29/11 de 1892, a Lei 217 estabeleceu a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte para os funcionários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro;
- Em 30/12 de 1911, o Decreto 9.284 instituiu a Caixa de Pensões dos funcionários da Casa da Moeda;
- Em 24/01 de 1923, o Decreto 4.682 (a chamada “Lei Elói Chaves”) criou Caixas de Aposentadorias e Pensões para os funcionários das empresas ferroviárias, sendo considerada o marco inicial da Previdência Social no Brasil, já que, gradualmente, seus benefícios foram estendidos a outras categorias profissionais, como os portuários e marítimos (Lei 5.109 de 20/12 de 1926) e os funcionários dos serviços telegráficos e radiotelegráficos (Lei 5.485 de 30/06 de 1928). Em 30/04 do mesmo ano, o Decreto 16.037 criou o Conselho Nacional do Trabalho que versava, dentre outras atribuições, sobre questões referentes à Previdência Social;
- Em 26/11 de 1930, o Decreto 19.433 criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio que, dentre outras atribuições, passou a orientar e supervisionar a Previdência Social. Em 17/12 do mesmo ano, o Decreto 19.497 criou Caixas de Aposentadorias e Pensões para os funcionários dos serviços de força, luz e bondes;
- Em 01/10 de 1931, o Decreto 20.465 estendeu aos empregados dos demais serviços públicos concedidos e explorados pelo poder público os benefícios da Lei Elói Chaves, consolidando a legislação referente às Caixas de Aposentadorias e Pensões;
- Em 23/02 de 1938, o Decreto-Lei 288 criou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), o primeiro sistema previdenciário exclusivamente voltado aos funcionários públicos;
- Em 01/04 de 1943, o Decreto-Lei 5.452 aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) elaborada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que também elaborou o primeiro projeto de Consolidação das Leis de Previdência Social;
- Em 06/08 de 1945, o Decreto-Lei 7.835 determinou que as aposentadorias e pensões não poderiam ser inferiores a 70 e 35% do salário mínimo, respectivamente;
- Em 19/01 de 1946, os Decretos-Lei 8.738 e 8.742 criaram, respectivamente, o Conselho Superior da Previdência Social e Departamento Nacional de Previdência Social;
- Em 28/10 de 1952, a Lei 1.711 instituiu o regime jurídico dos funcionários civis da União e dos então chamados Territórios;
- Em 12/11 de 1953, o Decreto 34.586 criou a Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, que ficou sendo a Caixa Única;
- Em 10/04 de 1956, a Lei 2.752 permitiu aos servidores públicos civis e militares a percepção cumulativa de aposentadoria, pensão ou quaisquer outros benefícios devidos pelas instituições de previdência e assistência social com os proventos de disponibilidade, aposentadoria ou reforma, sem qualquer limite ou restrição;
- Em 12/03 de 1958, a Lei 3.373 instituiu o Plano de Previdência dos funcionários da União;
- Em 26/08 de 1960, a Lei 3.807 criou a Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS) que unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões;
- Em 11/06 de 1962, a Lei 4.069 concedeu aumento de 40% aos pensionistas civis pagos pelo Tesouro Nacional e pelo IPASE;

---

<sup>2</sup> Fonte: Lopes (2004: 79-84)

- Em 27/12 de 1963, a Resolução 1.500 do Departamento Nacional de Previdência Social aprovou o Regimento Único dos Institutos de Aposentadoria e Pensões;
- Em 11/11 de 1965, o Decreto 57.222 transferiu para o IPASE o pagamento do salário-família dos dependentes dos servidores civis, ex-contribuintes do mesmo, falecidos em atividade ou já aposentados, bem como a complementação da pensão especial instituída pela Lei 3.738, de 04/04 de 1960. Já em 29/11 desse mesmo ano, a Lei 4.863 reajustou os vencimentos dos servidores civis e militares ativos e inativos;
- Em 21/11 de 1966, o Decreto-Lei 66 modificou alguns dispositivos da LOPS referentes às prestações e ao custeio dos benefícios e o Decreto-Lei 72 unificou os Institutos de Aposentadorias e Pensões, criando o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS);
- Em 14/09 de 1967, a Lei 5.316 incorporou o seguro de acidentes de trabalho ao leque de benefícios da Previdência Social;
- Em 19/12 de 1968, o Decreto-Lei 367 dispôs sobre a contagem de tempo de serviço dos funcionários públicos civis da União e das autarquias;
- Em 28/07 e 27/08 de 1969, os Decretos-Lei 710 e 795 alteraram a LOPS, assim como a Lei 5.890, de 08/06 de 1973;
- Em 06/09 de 1973, o Decreto 72.771 substituiu o Regulamento Geral da Previdência Social pelo Regulamento do Regime de Previdência Social;
- Em 01/05 de 1974, a Lei 6.036 criou o Ministério da Previdência e Assistência Social, que foi desmembrado do Ministério do Trabalho e Previdência Social, sendo que a Lei 8.029 de 12/04 de 1990 viria a extinguir esse ministério criado em 1974, restabelecendo o Ministério do Trabalho e Previdência Social;
- Em 14/07 de 1975, a Lei 6.226 dispôs sobre a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, do tempo de serviço público federal e de atividade privada e em 24/09 do mesmo ano a Lei 6.243 determinou a elaboração da Consolidação das Leis da Previdência Social, Consolidação essa que foi expedida pelo Decreto 77.077 de 24/01 de 1976;
- Em 15/07 de 1977, a Lei 6.435 dispôs sobre a previdência complementar privada aberta e fechada e em 01/09 do mesmo ano a Lei 6.439 criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que deveria ser orientado, coordenado e controlado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social;
- Em 24/01 de 1979, o Decreto 83.080 aprovou o Regulamento de Benefícios da Previdência Social, sendo que tal regulamento seria posteriormente alterado pelo Decreto 87.374 de 08/07 de 1982;
- Em 10/12 de 1980, a Lei 6.887 alterou a legislação referente à Previdência Social; • Em 29/12 de 1981, o Decreto-Lei 1.910 dispôs sobre as contribuições para o custeio da Previdência Social;
- Em 23/01 de 1984, o Decreto 89.312 aprovou uma nova Consolidação das Leis da Previdência Social;
- Em 17/01 de 1985, o Decreto 90.817 alterou o Regulamento de Custeio da Previdência Social;
- A nova Constituição Federal, promulgada em 05/10 de 1988, determinou algumas alterações no Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social e determinou a criação de regimes próprios de Previdência Social para os servidores públicos federais, estaduais e municipais, sendo que tais determinações só vieram a ser regulamentadas em 1990/1991;
- Em 12/04 de 1990, a Lei 8.020 dispôs sobre as relações entre as entidades fechadas de previdência privada e suas patrocinadoras no âmbito da Administração Pública Federal. Em 27/06 do mesmo ano, o Decreto 99.350 criou o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), a partir da fusão entre o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Já em 11/12 do mesmo ano, a Lei 8.112 dispôs sobre a criação do Regime Jurídico Único (RJU) dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das

fundações públicas federais, regulamentando, dentre outras coisas, o sistema de aposentadoria desses servidores. Finalmente, em 12/12 desse mesmo ano, a Lei 8.114 dispôs sobre a organização e o custeio da Seguridade Social, alterando a legislação de benefícios da Previdência Social;

- Em 24/07 de 1991, as Leis 8.212 e 8.213 versaram, respectivamente, sobre a organização da Seguridade Social, instituindo seu plano de custeio, e sobre a criação do Plano de Benefícios da Previdência Social. Já em 07/12 do mesmo ano, o Decreto 357 aprovou o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social;

- Em 21/07 de 1992, os Decretos 611 e 612 deram nova redação ao Regulamento dos Benefícios da Previdência Social e ao Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social, respectivamente;

- Em 05/01 de 1993, a Lei 8.629 alterou dispositivos das Leis 8.212 e 8.213 de 1991 referentes às contribuições para a Seguridade Social. Em 17/03 do mesmo ano, a Emenda Constitucional 03 estabeleceu a cobrança de contribuição específica para o custeio das aposentadorias dos servidores civis da União, que até então eram pagas com recursos provenientes do Orçamento da União, pois os servidores contribuíam apenas para o custeio das pensões e outros benefícios assegurados pelo Plano de Seguridade Social do servidor público. Já em 13/04 do mesmo ano, a Lei 8.647 dispôs sobre a vinculação do servidor público civil ocupante de cargo em comissão ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Finalmente, em 21/07 desse mesmo ano, a Lei 8.688 dispôs sobre as alíquotas de contribuição para o Plano de Seguridade do servidor público civil dos Três Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas, instituindo uma escala progressiva de 9 a 12% que variava conforme a faixa de remuneração;

- Em 27/03 de 1995, a Lei Complementar 82 (conhecida como Lei Rita Camata) disciplinou os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do artigo 169 da Constituição Federal;

- Em 30/10 de 1997, a Lei 9.506 extinguiu o Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC), criado pela Lei 4.284 de 20/11 de 1963 e regido pela Lei 7.087 de 29/12 de 1982, passando a União, por intermédio da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a assumir a concessão e manutenção dos benefícios mediante recursos orçamentários próprios;

- Em 04/06 de 1998, a Emenda Constitucional 19 modificou o regime salarial e dispôs sobre os princípios, normas e subsídios da Administração Pública, servidores e agentes políticos. Em 29/10 desse mesmo ano, a Medida Provisória 1.723 dispôs sobre as regras gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de Previdência Social dos servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dos militares dos Estados e do Distrito Federal (em 27/11 de 1998 essa Medida Provisória foi reafirmada pela Lei 9.717). Já em 15/12 desse mesmo ano, a Emenda Constitucional 20 alterou o sistema previdenciário brasileiro e estabeleceu regras de transição para aqueles trabalhadores já inseridos no sistema;

- Em 28/01 de 1999, a Lei 9.783 dispôs sobre a contribuição para o custeio da Previdência Social dos servidores públicos ativos e inativos e dos pensionistas dos Três Poderes da União (as alíquotas para inativos e pensionistas e a progressividade de 9 a 14% previstas nessa Lei foram suspensas por decisão do Supremo Tribunal Federal – STF – em 30/09 de 1999, permanecendo uma alíquota única de 11% somente para os servidores ativos, o que aumentou a contribuição dos servidores de baixa renda e diminuiu a contribuição daqueles servidores de maior renda). Em 05/02 desse mesmo ano, a Portaria 4.992 do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) dispôs sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de Previdência Social dos servidores públicos civis ocupantes de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dos militares dos Estados e do Distrito Federal. Já em 28/04 do mesmo ano, a Instrução Normativa 5 da Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio (SEAP) estabeleceu orientação aos órgãos setoriais e seccionais do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) quanto aos

procedimentos operacionais decorrentes da Emenda Constitucional 20, de 15/12 de 1998. Por seu turno, em 05/05 de 1999 a Lei 9.796 dispôs sobre a 84 compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria (os procedimentos operacionais para a realização dessa compensação financeira foram dispostos pela Portaria MPAS 6.209, de 16/12 de 1999). Por último, a Lei 9.876 do mesmo ano dispôs sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, a forma de cálculo do benefício e alterou dispositivos das Leis 8.212 e 8.213 de 24/07 de 1991;

- Em 29/05 de 2001, as Leis Complementares 108 e 109 dispuseram, respectivamente, sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades de previdência complementar, e sobre o Regime de Previdência Complementar. Nessa mesma data, a Orientação Normativa 001 adequou e disciplinou as rotinas envolvendo aspectos referentes aos regimes próprios de Previdência Social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.



## A.2.2 Emenda Complementar n. 41

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2003

Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

As **MESAS** da **CÂMARA DOS DEPUTADOS** e do **SENADO FEDERAL**, nos termos do § 3 do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 37. ....

.....

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como li-mite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

....." (NR)

"Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;

.....

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

.....

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

.....

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

.....

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X." (NR)

"Art. 42. ....

.....

§ 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal." (NR)

"Art. 48. ....

.....

XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I." (NR)

"Art. 96. ....

.....

II - .....

.....

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;

....." (NR)

"Art. 149. ....

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

....." (NR)

"Art. 201. ....

.....

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição." (NR)

Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea *a* deste inciso.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do *caput* terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, a, e § 5º da Constituição Federal, na seguinte proporção:

I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* até 31 de dezembro de 2005;

II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* a partir de 1º de janeiro de 2006.

§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.

§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no *caput*, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no *caput*, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 6º Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no art. 40, § 8º, da Constituição Federal.

Art. 3º É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que opte por permanecer em atividade tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária e que conte com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos de contribuição, se homem, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no *caput*, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios ou nas condições da legislação vigente.

Art. 4º Os servidores inativos e os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo de benefícios na data de publicação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

Parágrafo único. A contribuição previdenciária a que se refere o *caput* incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere:

I - cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - sessenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas da União.

Art. 5º O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), devendo, a partir da data de publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Parágrafo único. Os proventos das aposentadorias concedidas conforme este artigo serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

Art. 7º Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

Art. 8º Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento da maior remuneração mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal a que se refere este artigo, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Art. 9º Aplica-se o disposto no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aos vencimentos, remunerações e subsídios dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.

Art. 10. Revogam-se o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, bem como os arts. 8º e 10 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

Art. 11. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 19 de dezembro de 2003.

### A.2.3 Emenda Complementar n. 47 (PEC Paralela)

Edição Número 128 de 06/07/2005 Atos do Congresso Nacional

EMENDA CONSTITUCIONAL N o 47

Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do Art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 37. ....

.....

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores." (NR)

"Art. 40. ....

.....

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

I portadores de deficiência;

II que exerçam atividades de risco;

III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

.....

§ 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante." (NR)

"Art. 195. ....

.....

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-deobra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

....." (NR)

"Art. 201. ....

.....

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.

.....

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social." (NR)

Art. 2º Aplica-se aos proventos de aposentadorias dos servidores públicos que se aposentarem na forma do caput do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o disposto no art. 7º da mesma Emenda.

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão



às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

Art. 4º Enquanto não editada a lei a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não será computada, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do mesmo artigo, qualquer parcela de caráter indenizatório, assim definida pela legislação em vigor na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Art. 5º Revoga-se o parágrafo único do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos à data de vigência da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Brasília, em 5 de julho de 2005

## A.2.4 Resultado da votação da reforma da previdência

### Câmara federal

#### Resultado da Votação

**Sim 358**

**Não 126**

**Abstenção 9**

**Total da Votação 493**

#### Orientação:

PT - Sim

PMDB - Sim

PSDB - Sim

PTB - Sim

PP - Sim

PL/PSL - Sim

PSB - Sim

PPS - Sim

PDT - Sim

PCdoB - Sim

PV - Sim

GOV. – Sim

PFL - Não

PRONA - Não

#### Votaram a favor do projeto de reforma do governo:

Adão Pretto (PT-RS)  
Adauto Pereira (PFL-PB)  
Adelcor Vieira (PMDB-SC)  
Affonso Camargo (PSDB-PR)  
Agnaldo Muniz (PPS-RO)  
Alberto Goldman (PSDB-SP)  
Alceste Almeida (PMDB-RR)  
Aldo Rebelo (PCdoB-SP)  
Alexandre Cardoso (PSB-RJ)  
Alexandre Santos (PP-RJ)  
Almeida de Jesus (PL-CE)  
Almerinda de Carvalho (PSB-RJ)  
Almir Moura (PL-RJ)  
Almir Sá (PL-RR)  
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP)  
André Luiz (PMDB-RJ)  
André Zacharow (PDT-PR)  
Angela Guadagnin (PT-SP)  
Aníbal Gomes (PMDB-CE)  
Ann Pontes (PMDB-PA)  
Anselmo (PT-RO)  
Antonio Cambraia (PSDB-CE)  
Antônio Carlos Biffi (PT-MS)  
Antonio Carlos Biscaia (PT-RJ)  
Antônio Carlos Magalhães Neto (PFL-BA)  
Antonio Cruz (PTB-MS)  
Antonio Joaquim (PP-MA)  
Antonio Nogueira (PT-AP)  
Ariosto Holanda (PSDB-CE)  
Arlindo Chinaglia (PT-SP)  
Armando Monteiro (PTB-PE)  
Arnon Bezerra (PSDB-CE)  
Aroldo Cedraz (PFL-BA)  
Ary Vanazzi (PT-RS)

Assis Miguel do Couto (PT-PR)  
Athos Avelino (PPS-MG)  
Átila Lins (PPS-AM)  
Átila Lira (PSDB-PI)  
B. Sá (PPS-PI)  
Benedito de Lira (PP-AL)  
Benjamin Maranhão (PMDB-PB)  
Beto Albuquerque (PSB-RS)  
Bismarck Maia (PSDB-CE)  
Bispo Rodrigues (PL-RJ)  
Bispo Wanderval (PL-SP)  
Cabo Júlio (PSB-MG)  
Carlito Merss (PT-SC)  
Carlos Abicalil (PT-MT)  
Carlos Alberto Leréia (PSDB-GO)  
Carlos Dunga (PTB-PB)  
Carlos Eduardo Cadoca (PMDB-PE)  
Carlos Mota (PL-MG)  
Carlos Santana (PT-RJ)  
Carlos Souza (PL-AM)  
Carlos Willian (PSB-MG)  
César Bandeira (PFL-MA)  
Cezar Silvestri (PPS-PR)  
Chico da Princesa (PL-PR)  
Ciro Nogueira (PFL-PI)  
Claudio Cajado (PFL-BA)  
Cláudio Magrão (PPS-SP)  
Clóvis Fecury (PFL-MA)  
Colbert Martins (PPS-BA)  
Colombo (PT-PR)  
Confúcio Moura (PMDB-RO)  
Coriolano Sales (PFL-BA)  
Coronel Alves (PL-AP)  
Costa Ferreira (PFL-MA)

Custódio Mattos (PSDB-MG)  
 Daniel Almeida (PC do B-BA)  
 Darci Coelho (PFL-TO)  
 Darcísio Perondi (PMDB-RS)  
 Davi Alcolumbre (PDT-AP)  
 Delfim Netto (PP-SP)  
 Devanir Ribeiro (PT-SP)  
 Dilceu Sperafico (PP-PR)  
 Dimas Ramalho (PPS-SP)  
 Dr. Evilásio (PSB-SP)  
 Dr. Francisco Gonçalves (PTB-MG)  
 Dr. Heleno (PSDB-RJ)  
 Dr. Hélio (PDT-SP)  
 Dr. Ribamar Alves (PSB-MA)  
 Dr. Rodolfo Pereira (PDT-RR)  
 Dr. Rosinha (PT-PR)  
 Dra. Clair (PT-PR)  
 Durval Orlato (PT-SP)  
 Edmar Moreira (PL-MG)  
 Edson Duarte (PV-BA)  
 Edson Ezequiel (PSB-RJ)  
 Eduardo Barbosa (PSDB-MG)  
 Eduardo Campos (PSB-PE)  
 Eduardo Gomes (PSDB-TO)  
 Eduardo Valverde (PT-RO)  
 Elaine Costa (PTB-RJ)  
 Enivaldo Ribeiro (PP-PB)  
 Érico Ribeiro (PP-RS)  
 Eunício Oliveira (PMDB-CE)  
 Fábio Souto (PFL-BA)  
 Fátima Bezerra (PT-RN)  
 Félix Mendonça (PTB-BA)  
 Fernando de Fabinho (PFL-BA)  
 Fernando Diniz (PMDB-MG)  
 Fernando Ferro (PT-PE)  
 Fernando Gabeira (PT-RJ)  
 Fernando Gonçalves (PTB-RJ)  
 Feu Rosa (PP-ES)  
 Francisco Dornelles (PP-RJ)  
 Francisco Garcia (PP-AM)  
 Gastão Vieira (PMDB-MA)  
 Geraldo Resende (PPS-MS)  
 Geraldo Thadeu (PPS-MG)  
 Gerson Gabrielli (PFL-BA)  
 Giacobbo (PL-PR)  
 Gilberto Nascimento (PSB-SP)  
 Gilmar Machado (PT-MG)  
 Givaldo Carimbão (PSB-AL)  
 Gonzaga Patriota (PSB-PE)  
 Guilherme Menezes (PT-BA)  
 Heleno Silva (PL-SE)  
 Hélio Esteves (PT-AP)  
 Henrique Afonso (PT-AC)  
 Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN)  
 Henrique Fontana (PT-RS)  
 Herculano Anghinetti (PP-MG)

Hermes Parcianello (PMDB-PR)  
 Homero Barreto (PTB-TO)  
 Humberto Michiles (PL-AM)  
 Iara Bernardi (PT-SP)  
 Ibrahim Abi-Ackel (PP-MG)  
 Inácio Arruda (PCdoB-CE)  
 Inaldo Leitão (PL-PB)  
 Iriny Lopes (PT-ES)  
 Iris Simões (PTB-PR)  
 Isaías Silvestre (PSB-MG)  
 Ivo José (PT-MG)  
 Jackson Barreto (PTB-SE)  
 Jader Barbalho (PMDB-PA)  
 Jaime Martins (PL-MG)  
 Jairo Carneiro (PFL-BA)  
 Jamil Murad (PCdoB-SP)  
 Janete Capiberibe (PSB-AP)  
 Jefferson Campos (PSB-SP)  
 João Almeida (PSDB-BA)  
 João Caldas (PL-AL)  
 João Carlos Bacelar (PFL-BA)  
 João Grandão (PT-MS)  
 João Herrmann Neto (PPS-SP)  
 João Leão (PL-BA)  
 João Magalhães (PTB-MG)  
 João Magno (PT-MG)  
 João Matos (PMDB-SC)  
 João Mendes de Jesus (PSL-RJ)  
 João Paulo Gomes da Silva (PL-MG)  
 João Pizzolatti (PP-SC)  
 João Tota (PP-AC)  
 Joaquim Francisco (PTB-PE)  
 Jonival Lucas Junior (PTB-BA)  
 Jorge Alberto (PMDB-SE)  
 Jorge Bittar (PT-RJ)  
 Jorge Boeira (PT-SC)  
 José Borba (PMDB-PR)  
 José Carlos Araújo (PFL-BA)  
 José Carlos Elias (PTB-ES)  
 José Carlos Martinez (PTB-PR)  
 José Chaves (PTB-PE)  
 José Divino (PMDB-RJ)  
 José Eduardo Cardozo (PT-SP)  
 José Janene (PP-PR)  
 José Linhares (PP-CE)  
 José Mendonça Bezerra (PFL-PE)  
 José Mentor (PT-SP)  
 José Múcio Monteiro (PTB-PE)  
 José Pimentel (PT-CE)  
 José Priante (PMDB-PA)  
 José Rocha (PFL-BA)  
 José Santana de Vasconcellos (PL-MG)  
 Josias Gomes (PT-BA)  
 Josué Bengtson (PTB-PA)  
 Júlio Delgado (PPS-MG)  
 Julio Semeghini (PSDB-SP)

Jutahy Junior (PSDB-BA)  
 Lael Varella (PFL-MG)  
 Lavoisier Maia (PSB-RN)  
 Leandro Vilela (PMDB-GO)  
 Léo Alcântara (PSDB-CE)  
 Leonardo Mattos (PV-MG)  
 Leonardo Monteiro (PT-MG)  
 Leonardo Picciani (PMDB-RJ)  
 Leonardo Vilela (PP-GO)  
 Leônidas Cristino (PPS-CE)  
 Lincoln Portela (PL-MG)  
 Lindberg Farias (PT-RJ)  
 Luci Choinacki (PT-SC)  
 Luciano Castro (PL-RR)  
 Luciano Leitoa (PDT-MA)  
 Luciano Zica (PT-SP)  
 Luiz Alberto (PT-BA)  
 Luiz Antonio Fleury (PTB-SP)  
 Luiz Bassuma (PT-BA)  
 Luiz Carreira (PFL-BA)  
 Luiz Couto (PT-PB)  
 Luiz Eduardo Greenhalgh (PT-SP)  
 Luiz Piauhyllino (PSDB-PE)  
 Luiz Sérgio (PT-RJ)  
 Lupércio Ramos (PPS-AM)  
 Machado (PFL-SE)  
 Manato (PDT-ES)  
 Manoel Salviano (PSDB-CE)  
 Marcelino Fraga (PMDB-ES)  
 Marcello Siqueira (PMDB-MG)  
 Marcelo Castro (PMDB-PI)  
 Marcelo Guimarães Filho (PFL-BA)  
 Marcelo Ortiz (PV-SP)  
 Marcondes Gadelha (PTB-PB)  
 Marcus Vicente (PTB-ES)  
 Maria do Carmo Lara (PT-MG)  
 Maria do Rosário (PT-RS)  
 Maria Helena (PMDB-RR)  
 Mariângela Duarte (PT-SP)  
 Marinha Raupp (PMDB-RO)  
 Mário Assad Júnior (PL-MG)  
 Mário Heringer (PDT-MG)  
 Mário Negromonte (PP-BA)  
 Maurício Quintella Lessa (PSB-AL)  
 Maurício Rabelo (PL-TO)  
 Maurício Rands (PT-PE)  
 Mauro Benevides (PMDB-CE)  
 Mauro Lopes (PMDB-MG)  
 Max Rosenmann (PMDB-PR)  
 Medeiros (PL-SP)  
 Mendonça Prado (PFL-SE)  
 Michel Temer (PMDB-SP)  
 Miguel Arraes (PSB-PE)  
 Miguel de Souza (PL-RO)  
 Milton Barbosa (PFL-BA)  
 Milton Cardias (PTB-RS)

Milton Monti (PL-SP)  
 Moacir Micheletto (PMDB-PR)  
 Moraes Souza (PMDB-PI)  
 Múcio Sá (PTB-RN)  
 Narcio Rodrigues (PSDB-MG)  
 Nazareno Fonteles (PT-PI)  
 Neiva Moreira (PDT-MA)  
 Nelson Marquezelli (PTB-SP)  
 Nelson Meurer (PP-PR)  
 Nelson Pellegrino (PT-BA)  
 Nelson Proença (PPS-RS)  
 Neucimar Fraga (PL-ES)  
 Neuton Lima (PTB-SP)  
 Neyde Aparecida (PT-GO)  
 Nilson Mourão (PT-AC)  
 Nilton Capixaba (PTB-RO)  
 Odair (PT-MG)  
 Odílio Balbinotti (PMDB-PR)  
 Olavo Calheiros (PMDB-AL)  
 Oliveira Filho (PL-PR)  
 Orlando Desconsi (PT-RS)  
 Osmânio Pereira (sem partido-MG)  
 Osmar Serraglio (PMDB-PR)  
 Osvaldo Biolchi (PMDB-RS)  
 Osvaldo Coelho (PFL-PE)  
 Paes Landim (PFL-PI)  
 Pastor Amarildo (PSB-TO)  
 Pastor Francisco Olímpio (PSB-PE)  
 Pastor Frankembergen (PTB-RR)  
 Pastor Pedro Ribeiro (PTB-CE)  
 Pastor Reinaldo (PTB-RS)  
 Patrus Ananias (PT-MG)  
 Paulo Baltazar (PSB-RJ)  
 Paulo Bernardo (PT-PR)  
 Paulo Delgado (PT-MG)  
 Paulo Feijó (PSDB-RJ)  
 Paulo Gouvêa (PL-RS)  
 Paulo Kobayashi (PSDB-SP)  
 Paulo Lima (PMDB-SP)  
 Paulo Magalhães (PFL-BA)  
 Paulo Pimenta (PT-RS)  
 Paulo Rocha (PT-PA)  
 Pedro Chaves (PMDB-GO)  
 Pedro Corrêa (PP-PE)  
 Pedro Fernandes (PTB-MA)  
 Pedro Henry (PP-MT)  
 Pedro Irujo (PFL-BA)  
 Pedro Novais (PMDB-MA)  
 Perpétua Almeida (PCdoB-AC)  
 Philemon Rodrigues (PTB-PB)  
 Professor Luizinho (PT-SP)  
 Raimundo Santos (PL-PA)  
 Reginaldo Germano (PFL-BA)  
 Reginaldo Lopes (PT-MG)  
 Reinaldo Betão (PL-RJ)  
 Renato Casagrande (PSB-ES)

Renato Cozzolino (PSC-RJ)  
 Renildo Calheiros (PCdoB-PE)  
 Ricardo Fiuza (PP-PE)  
 Ricardo Izar (PTB-SP)  
 Ricardo Rique (PL-PB)  
 Ricarte de Freitas (PTB-MT)  
 Robério Nunes (PFL-BA)  
 Roberto Balestra (PP-GO)  
 Roberto Brant (PFL-MG)  
 Roberto Freire (PPS-PE)  
 Roberto Gouveia (PT-SP)  
 Roberto Jefferson (PTB-RJ)  
 Roberto Magalhães (PTB-PE)  
 Roberto Pessoa (PL-CE)  
 Robson Tuma (PFL-SP)  
 Rogério Silva (PPS-MT)  
 Romel Anizio (PP-MG)  
 Romeu Queiroz (PTB-MG)  
 Rommel Feijó (PSDB-CE)  
 Ronaldo Dimas (PSDB-TO)  
 Ronivon Santiago (PP-AC)  
 Rubens Otoni (PT-GO)  
 Rubinelli (PT-SP)  
 Salvador Zimbaldi (PSDB-SP)  
 Sandes Júnior (PP-GO)  
 Sandra Rosado (PMDB-RN)  
 Sandro Mabel (PL-GO)  
 Sandro Matos (PSB-RJ)  
 Saraiva Felipe (PMDB-MG)  
 Sarney Filho (PV-MA)  
 Selma Schons (PT-PR)  
 Severiano Alves (PDT-BA)  
 Severino Cavalcanti (PP-PE)

Sigmaringa Seixas (PT-DF)  
 Silas Brasileiro (PMDB-MG)  
 Silas Câmara (PTB-AM)  
 Simão Sessim (PP-RJ)  
 Takayama (PSB-PR)  
 Tarcisio Zimmermann (PT-RS)  
 Telma de Souza (PT-SP)  
 Terezinha Fernandes (PT-MA)  
 Vadão Gomes (PP-SP)  
 Valdemar Costa Neto (PL-SP)  
 Valdenor Guedes (PP-AP)  
 Vander Loubet (PT-MS)  
 Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM)  
 Vicente Arruda (PSDB-CE)  
 Vicente Cascione (PTB-SP)  
 Vicentinho (PT-SP)  
 Vieira Reis (PMDB-RJ)  
 Vignatti (PT-SC)  
 Virgílio Guimarães (PT-MG)  
 Vittorio Mediolì (PSDB-MG)  
 Walter Feldman (PSDB-SP)  
 Washington Luiz (PT-MA)  
 Wasny de Roure (PT-DF)  
 Welinton Fagundes (PL-MT)  
 Wellington Roberto (PL-PB)  
 Wilson Santiago (PMDB-PB)  
 Zé Geraldo (PT-PA)  
 Zé Lima (PP-PA)  
 Zelinda Novaes (PFL-BA)  
 Zequinha Marinho (PTB-PA)  
 Zezéu Ribeiro (PT-BA)  
 Zico Bronzeado (PT-AC)  
 Zulaiê Cobra (PSDB-SP)

### **Votaram contra:**

Abelardo Lupion (PFL-PR)  
 Alberto Fraga (PMDB-DF)  
 Alceu Collares (PDT-RS)  
 Alice Portugal (PCdoB-BA)  
 Álvaro Dias (PDT-RN)  
 Amauri Robledo Gasques (PRONA-SP)  
 André de Paula (PFL-PE)  
 Anivaldo Vale (PSDB-PA)  
 Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP)  
 Antonio Carlos Pannunzio (PSDB-SP)  
 Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP)  
 Arolde de Oliveira (PFL-RJ)  
 Asdrubal Bentes (PMDB-PA)  
 Babá (PT-PA)  
 Barbosa Neto (PMDB-GO)  
 Bernardo Ariston (PSB-RJ)  
 Bosco Costa (PSDB-SE)  
 Carlos Melles (PFL-MG)  
 Carlos Sampaio (PSDB-SP)

Casara (PSDB-RO)  
 Celcita Pinheiro (PFL-MT)  
 Cezar Schirmer (PMDB-RS)  
 Cleonânicio Fonseca (PP-SE)  
 Cleuber Carneiro (PFL-MG)  
 Corauci Sobrinho (PFL-SP)  
 Dr. Benedito Dias (PP-AP)  
 Dr. Pinotti (PMDB-SP)  
 Edison Andrino (PMDB-SC)  
 Edna Macedo (PTB-SP)  
 Eduardo Cunha (PP-RJ)  
 Eduardo Paes (PSDB-RJ)  
 Eduardo Sciarra (PFL-PR)  
 Eduardo Seabra (PTB-AP)  
 Elimar Máximo Damasceno (PRONA-SP)  
 Eliseu Padilha (PMDB-RS)  
 Eliseu Resende (PFL-MG)  
 Enéas (PRONA-SP)  
 Enio Bacci (PDT-RS)

Enio Tatiko (PTB-GO)  
 Francisco Appio (PP-RS)  
 Francisco Rodrigues (PFL-RR)  
 Francisco Turra (PP-RS)  
 Geddel Vieira Lima (PMDB-BA)  
 Gervásio Silva (PFL-SC)  
 Gilberto Kassab (PFL-SP)  
 Gonzaga Mota (PSDB-CE)  
 Helenildo Ribeiro (PSDB-AL)  
 Ildeu Araujo (PRONA-SP)  
 Inocêncio Oliveira (PFL-PE)  
 Jair Bolsonaro (PTB-RJ)  
 Jandira Feghali (PCdoB-RJ)  
 João Batista (PFL-SP)  
 João Campos (PSDB-GO)  
 João Castelo (PSDB-MA)  
 João Correia (PMDB-AC)  
 João Fontes (PT-SE)  
 José Carlos Aleluia (PFL-BA)  
 José Ivo Sartori (PMDB-RS)  
 José Militão (PTB-MG)  
 José Rajão (PSDB-DF)  
 José Roberto Arruda (PFL-DF)  
 José Thomaz Nonô (PFL-AL)  
 Josias Quintal (PSB-RJ)  
 Jovair Arantes (PSDB-GO)  
 Jovino Cândido (PV-SP)  
 Júlio Cesar (PFL-PI)  
 Julio Lopes (PP-RJ)  
 Júlio Redecker (PSDB-RS)  
 Kátia Abreu (PFL-TO)  
 Kelly Moraes (PTB-RS)  
 Laura Carneiro (PFL-RJ)  
 Leodegar Tiscoski (PP-SC)  
 Lobbe Neto (PSDB-SP)  
 Luciana Genro (PT-RS)  
 Luis Carlos Heinze (PP-RS)  
 Luiz Bittencourt (PMDB-GO)  
 Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR)  
 Luiz Carlos Santos (PFL-SP)  
 Luiza Erundina (PSB-SP)  
 Márcio Reinaldo Moreira (PP-MG)  
 Marcos Abramo (PFL-SP)  
 Maria Lucia (PMDB-RJ)  
 Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS)

### **Se abstiveram:**

Chico Alencar (PT-RJ)  
 Ivan Valente (PT-SP)  
 João Alfredo (PT-CE)

Miriam Reid (PSB-RJ)  
 Moreira Franco (PMDB-RJ)  
 Moroni Torgan (PFL-CE)  
 Murilo Zauith (PFL-MS)  
 Mussa Demes (PFL-PI)  
 Nelson Bornier (PSB-RJ)  
 Nelson Trad (PMDB-MS)  
 Ney Lopes (PFL-RN)  
 Nice Lobão (PFL-MA)  
 Nicias Ribeiro (PSDB-PA)  
 Nilson Pinto (PSDB-PA)  
 Nilton Baiano (PP-ES)  
 Onyx Lorenzoni (PFL-RS)  
 Osório Adriano (PFL-DF)  
 Pauderney Avelino (PFL-AM)  
 Paulo Afonso (PMDB-SC)  
 Paulo Bauer (PFL-SC)  
 Professor Irapuan Teixeira (PRONA-SP)  
 Professora Raquel Teixeira (PSDB-GO)  
 Promotor Afonso Gil (PCdoB-PI)  
 Rafael Guerra (PSDB-MG)  
 Ricardo Barros (PP-PR)  
 Rodrigo Maia (PFL-RJ)  
 Rogério Teófilo (PFL-AL)  
 Ronaldo Caiado (PFL-GO)  
 Ronaldo Cezar Coelho (PSDB-RJ)  
 Ronaldo Vasconcellos (PTB-MG)  
 Rose de Freitas (PSDB-ES)  
 Sebastião Madeira (PSDB-MA)  
 Serafim Venzon (PSDB-SC)  
 Sérgio Miranda (PCdoB-MG)  
 Suely Campos (PP-RR)  
 Thelma de Oliveira (PSDB-MT)  
 Vanderlei Assis (PRONA-SP)  
 Vic Pires Franco (PFL-PA)  
 Vilmar Rocha (PFL-GO)  
 Wagner Lago (PDT-MA)  
 Waldemir Moka (PMDB-MS)  
 Wilson Santos (PSDB-MT)  
 Wladimir Costa (PMDB-PA)  
 Yeda Crusius (PSDB-RS)  
 Zenaldo Coutinho (PSDB-PA)  
 Zonta (PP-SC)

Maninha (PT-DF)  
 Mauro Passos (PT-SC)  
 Orlando Fantazzini (PT-SP)  
 Paulo Rubem Santiago (PT-PE)  
 Raul Jungmann (PMDB-PE)  
 Walter Pinheiro (PT-BA)

## Voto dos senadores:

COMO VOTARAM OS SENADORES			
BANCADA DO PSDB		BANCADA DO PPS	
Alvaro Dias (PR)	NÃO	Mozarildo Cavalcanti (RR)	SIM
Antero Paes de Barros (MT)	NÃO	Patrícia Saboya Gomes (CE)	SIM
Arthur Virgílio (AM)	NÃO	BANCADA DO PSB	
Eduardo Azeredo (MG)	SIM	Antônio Carlos Valadares (SE)	SIM
Eduardo S. Campos (TO)	SIM	Geraldo Mesquita Júnior (AC)	SIM
João Tenório (AL)	SIM	João Capiberibe (AP)	SIM
Leonel Pavan (SC)	NÃO	BANCADA DO PFL	
Lúcia Vânia (GO)	NÃO	Antonio C. Magalhães (BA)	SIM
Sérgio Guerra (PE)	SIM	César Borges (BA)	SIM
Tasso Jereissati (CE)	SIM	Demostenes Torres (GO)	NÃO
Reginaldo Duarte (CE)	SIM	Edison Lobão (MA)	SIM
BANCADA DO PT		Efraim Morais (PB)	NÃO
Aloizio Mercadante (SP)	SIM	Heráclito Fortes (PI)	NÃO
Ana Júlia Carepa (PA)	SIM	João Ribeiro (TO)	SIM
Delcídio Amaral (MS)	SIM	Jonas Pinheiro (MT)	NÃO
Eduardo Suplicy (SP)	SIM	Jorge Bornhausen (SC)	NÃO
Eurípedes Camargo (DF)	SIM	José Agripino (RN)	NÃO
Fátima Cleide (RO)	SIM	José Jorge (PE)	NÃO
Flávio Arns (PR)	SIM	Marco Maciel (PE)	NÃO
Heloisa Helena (AL)	NÃO	Maria do Carmo Alves (SE)	SIM
Ideli Salvatti (SC)	SIM	Paulo Octávio (DF)	NÃO
Paulo Paim (RS)	SIM	Rodolpho Tourinho (BA)	SIM
Roberto Saturnino (RJ)	SIM	Romeu Tuma (SP)	NÃO
Serys Slhessarenko (MT)	SIM	Roseana Sarney (MA)	SIM
Sibá Machado (AC)	SIM	BANCADA DO PTB	
Tião Viana (AC)	SIM	Duciomar Costa (PA)	NÃO
BANCADA DO PL		Fernando Bezerra (RN)	SIM
Aelton Freitas (MG)	SIM	Sérgio Zambiasi (RS)	SIM
Magno Malta (ES)	SIM	BANCADA DO PMDB	
Marcelo Crivella (RJ)	SIM	Alberto Silva (PI)	SIM
		Amir Lando (RO)	SIM
		Garibaldi Alves Filho (RN)	SIM
		Gilberto Mestrinho (AM)	SIM
		Hélio Costa (MG)	SIM
		João Alberto Souza (MA)	SIM
		João Batista Motta (ES)	SIM
		José Maranhão (PB)	SIM
		Leomar Quintanilha (TO)	SIM
		Luiz Otavio (PA)	SIM
		Maguito Vilela (GO)	SIM
		Mão Santa (PI)	NÃO
		Ney Suassuna (PB)	SIM
		Papaléo Paes (AP)	NÃO
		Pedro Simon (RS)	SIM
		Ramez Tebet (MS)	SIM
		Renan Calheiros (AL)	SIM
		Romero Jucá (RR)	SIM
		Sérgio Cabral (RJ)	NÃO
		Valdir Raupp (RO)	SIM
		Valmir Amaral (DF)	SIM
		SEM PARTIDO	
		Gerson Camata (ES)	SIM
		BANCADA DO PDT	
		Almeida Lima (SE)	NÃO
		Augusto Botelho (RR)	NÃO
		Jefferson Peres (AM)	NÃO
		Juvêncio da Fonseca (MS)	NÃO
		Osmar Dias (PR)	NÃO

Fonte: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

[www.centraldemidiaindependete.org.br](http://www.centraldemidiaindependete.org.br)