

Reforma e contra-reforma da Previdência Social no Brasil de hoje

Reform and counter-reform of the Social Welfare in the contemporary Brazil

R esumo

O artigo analisa as transformações que atingem a Previdência Social brasileira a partir de meados da década de 90. Busca salientar o movimento de contra-reforma do formato constitucional do sistema de proteção social brasileiro, através da análise da Emenda Constitucional nº. 20, ressaltando suas consequências na regressão dos direitos sociais dos trabalhadores.

Palavras-chave: Previdência Social, Brasil, contra-reforma, cidadania, direitos sociais.

A bstract

The article analyzes the changes that occurred in the Brazilian social welfare system since in the middle of 90th. It searches to enhance the counter-reform of the Brazilian social protection constitutional's framework, through the 20th constitutional amendment analysis, setting of its consequences in the worker's social rights regression.

Key words: social welfare, Brazil, counter-reform, citizenship, social rights.

**Andréa Maria de Paula
Teixeira**

Professora Assistente do Departamento de Política Social e Serviço Social Aplicado da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

Doutoranda do Programa de Pós-graduação da ESS/UFRJ.

O padrão de proteção social no Brasil foi profundamente alterado, do ponto de vista jurídico-legal, com a introdução da concepção de Seguridade Social na Constituição Federal de 1988. Pela primeira vez, uma Carta Magna brasileira introduziu um capítulo específico sobre a ordem social e nele inscreveu dispositivos que asseguram direitos sociais dentro de uma perspectiva democrática, universalizante e distributiva que, conjugada com a afirmação de direitos civis e políticos, configura a concepção moderna de cidadania.¹

Entretanto, o desenho constitucional de 1988, no marco das transformações políticas recentes, não se desdobrou de modo conseqüente; vem sendo, ao contrário, visceralmente vulnerabilizado pelas “reformas políticas” implementadas no eixo da “Reforma do Estado” que tem, no consulado do presidente Fernando Henrique Cardoso, seu espaço privilegiado. É precisamente esse movimento regressivo, de contra-reforma do desenho constitucional que, no que toca ao sistema de proteção social – em especial, à Previdência Social –, constitui o objeto deste artigo.

Parâmetros de análise

O uso corrente da concepção de **seguridade social** se deu nos países desenvolvidos a partir da II Guerra Mundial, especialmente na Europa, para designar um conjunto de ações governamentais no âmbito da proteção social; tais ações, implementadas através de políticas sociais amplas, conformaram os chamados Estados de Bem-estar Social. Segundo Werneck Vianna (1999, p. 91), a concepção de seguridade social expressa

a idéia de superação do conceito de seguro social no que diz respeito à garantia de segurança das pessoas em

situações adversas. [...] Ou seja, significa que o risco a que qualquer um, em princípio, está sujeito – de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria – deixa de ser problema meramente individual e passa a constituir uma responsabilidade pública.

No caso brasileiro, a adoção da concepção de seguridade social, compreendendo um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194 – CF 88), processou-se tardiamente e de forma restrita, em relação aos “modelos clássicos” europeus. Com efeito, nesses modelos, o conjunto de políticas sociais constitutivas da seguridade abarcam, além da saúde, da previdência e da assistência social, outras políticas setoriais fundamentais para o exercício de uma cidadania ampliada, como, por exemplo, programas de habitação, de emprego, de qualificação de mão-de-obra, etc. No entanto, a incorporação, ainda que restrita, da seguridade social no plano jurídico-político brasileiro não pode deixar de ser considerada como um avanço numa concepção redistributiva de proteção social, tendo em vista a trajetória histórica de consolidação dos direitos sociais em nosso país².

Este avanço, que tem seu *núcleo duro* na concepção de proteção social baseada na seguridade social, remete à discussão das diferentes modalidades de proteção social utilizadas nas matrizes de análise da literatura contemporânea acerca desta temática. Seja através da elaboração de uma tipologia ideal ou da utilização dos padrões de proteção historicamente construídos nas sociedades ocidentais, a literatura brasileira já é bastante ampla na reflexão sobre proteção social³.

Sônia Fleury (1991, 1994), por exemplo, formula uma tipologia que utiliza, como critérios articuladores, por um lado, a natureza da proteção social e, por outro, a expressão jurídica e política que caracteriza o modo de integração do Estado com a sociedade. Desta forma, a autora propõe as modalidades de *Assistência Social*, *Seguro Social* e *Seguridade Social*, onde se encontram, respectivamente, as relações de *Cidadania Invertida*, *Cidadania Regulada* e *Cidadania Universal*⁴.

Enfatizando o momento histórico no qual estas modalidades têm sua origem, Fleury insiste em chamar a atenção para o fato de que não se trata da substituição de uma modalidade pela outra num contínuo ascensional da política social em direção à cidadania universal; ao contrário, busca demonstrar a coexistência delas na estrutura dos sistemas de proteção social, ainda que esta convivência resulte em conflitos e contradições.

Para Fleury, a modalidade de proteção social cujo centro reside na *Assistência Social* tem origem em contexto liberal, onde o mercado é considerado como *locus* de satisfação das demandas sociais. No entanto, a ineficácia do mercado em satisfazer estas demandas – que, em última instância, são geradas pela própria dinâmica de funcionamento do mercado – exige a intervenção do Estado na regulação das relações no âmbito do trabalho, bem como daquelas relativas à reprodução da força-de-trabalho.

A ação pública, então, assume uma natureza punitiva, compensatória e discriminatória em relação aos que necessitam de proteção, uma vez que esta necessidade é considerada como resultante da incapacidade deste grupo social de obter proteção com base nas ofertas do mercado. As bases institucionais destas políticas se organizam através de um modelo de voluntariado das organizações de caridade. Deste modo, a proteção social não se caracteriza como um direito

e se efetiva atrelada à perda de outros direitos inerentes à condição de cidadania. Fleury caracteriza esta relação social como *Cidadania Invertida*, na qual o indivíduo passa a ser beneficiário do sistema como consequência de seu fracasso social, através do reconhecimento de sua incapacidade de exercer plenamente a condição de cidadania. Em outras palavras: torna-se beneficiário precisamente enquanto não-cidadão.

Quanto à modalidade de *Seguro Social*, a autora situa seu surgimento num contexto social em que a classe operária é reconhecida como ator qualificado na ordem política e econômica; esta modalidade tem como característica central a cobertura restrita a grupos cupacionais. Trata-se de mecanismo de política social que tende a reproduzir a desigualdade existente na estrutura produtiva, uma vez que se estabelece enquanto direito social com base num contrato, onde os benefícios são proporcionais à contribuição salarial efetuada. A partir desta verificação, a autora indica o princípio meritocrático através do qual a proteção social se efetiva em tal modalidade, ou seja, com base e na proporção das contribuições individuais. Com a finalidade de estabelecer a condição de cidadania que decorre do modelo de *Seguro Social*, Fleury utiliza a formulação de Santos (1987) de *Cidadania Regulada*, baseada na inserção do indivíduo na estrutura produtiva através do exercício de ocupação oficialmente reconhecida pelo Estado, garantida pela carteira de trabalho assinada.

A última modalidade abordada por Fleury refere-se à proteção social efetivada através da *Seguridade Social*, que busca um rompimento com as concepções tanto da *Assistência Social* (baseada na evidência da necessidade) quanto do *Seguro Social* (com base no contrato realizado). Desta forma, o modelo de *Seguridade Social* compõe-se de um con-

junto de políticas públicas que visam garantir a todos os cidadãos um mínimo vital em termos de renda, bens e serviços, entendido como um direito social universalizado, inerente ao exercício da cidadania.

Esta modalidade efetiva-se através de ações governamentais, onde o Estado é o principal responsável pelo financiamento e pela organização do sistema, buscando a redistribuição de renda e a correção das desigualdades impostas pelo mercado. A *Seguridade Social* está, então, baseada nos princípios de equidade e justiça social, articulando um projeto de redefinição das relações sociais para a toda a sociedade. Fleury reconhece neste modelo o predomínio de uma concepção de *Cidadania Universal*⁵.

Como ressalva fundamental, Fleury indica que não pode ser feita uma identificação mecânica entre os tipos ideais e a referência histórica que os identifica, já que nem sempre foram integralmente aprovados e implementados os planos e projetos que servem de suporte para a criação dos sistemas de proteção social em diferentes países⁶. No entanto, a autora ressalta que este fato não invalida que esses modelos possam ser utilizados como referência.

Uma outra abordagem é aquela que utiliza os padrões históricos de funcionamento dos sistemas de proteção social, nos diversos países, como base analítica. Assim, Maria Lúcia Werneck Vianna (1998), ao investigar a seguridade social brasileira, trabalha com os modelos inglês, alemão e americano⁷. O “modelo inglês” tem sua referência no Relatório Beveridge, aprovado pelo parlamento britânico em 1942, contendo os resultados dos estudos sobre a seguridade social e uma proposta de reforma, que foi implantada a partir de 1946. Dois princípios fundamentavam esta nova proposta de proteção social: a *unidade* e a *universalidade*. Enquanto a primeira

objetivava a unificação das diferentes instâncias de administração dos seguros sociais e uma uniformização das prestações básicas, a segunda relacionava-se à cobertura e à abrangência da proteção, isto é, todos os cidadãos e todas as necessidades essenciais. Esta reforma nos sistemas de proteção social afirmava a função pública como meio de compatibilizar a democracia com a economia de mercado.

O “modelo alemão”, introduzido por Bismarck na Alemanha nos anos 80 do século XIX, refere-se a um tipo de sistema de proteção social centrado nas questões previdenciárias, estruturado por categorias profissionais e financiado por contribuições de empregados e empregadores, podendo contar com aportes do Estado. Este modelo é caracterizado por se organizar de forma meritocrática e segmentar.

No “modelo americano”, a proteção social aparece claramente dual: ao mercado cabe a oferta de planos ou seguros privados destinados àqueles cuja situação econômica permite a sua obtenção, enquanto o Estado fornece parques benefícios para os pobres, isto é, para aqueles setores excluídos da possibilidade de usufruir das formas privadas de proteção. Neste formato de proteção social, a saúde é prestada gratuitamente para os muito pobres, os auxílios familiares requerem a comprovação de indigência, as aposentadorias e pensões têm valores extremamente baixos. Isso significa que a função do Estado na garantia da proteção social é bastante residual.

Ainda que as duas autoras antes citadas utilizem matrizes de análise que partem de diferentes pontos de vista metodológicos, suas formulações não são antinômicas e podem ser utilizadas em conjunto para investigar a temática central deste artigo, ou seja, a **contra-reforma** que vem ocorrendo, a partir do início dos anos 90, num dos mais importantes seto-

res da política social que envolve a seguridade social no Brasil – a previdência social⁸.

O contexto político da Constituição de 1988

Se, como afirmei anteriormente, a Constituição Federal de 1988 expressa, do ponto de vista jurídico-legal, uma transformação inegável dos direitos civis, políticos e sociais no país, tanto que ficou conhecida como a “Constituição Cidadã”, isto se deve a profundas alterações sociais e políticas ocorridas no processo de transição do regime ditatorial a um regime democrático, transição que se inicia em meados dos anos 70 e que atravessa toda a década de 80.

O quadro de ampla mobilização dos setores populares foi um dos aspectos mais importantes para caracterizar as relações dialéticas ocorridas entre o “projeto” e o “processo” de abertura democrática. Segundo Coutinho (1992, p. 51 e ss.), o “projeto” político de abertura, elaborado e implantado “pelo alto” no governo Geisel, foi baseado em dois movimentos correlatos: por um lado, a adoção de ações repressivas mais seletivas, voltadas contra os setores mais radicais da oposição; e, por outro, a tentativa de cooptação dos segmentos mais moderados da oposição, visando à sua inclusão no bloco de poder. A essência deste “projeto” previa o controle “pelo alto” das várias fases da abertura democrática, definida como “lenta, segura e gradual”. No entanto, Coutinho assinala que o “processo” de abertura democrática – comandado essencialmente pela nova sociedade civil que então se gestava – valeu-se do “projeto” elaborado pelos militares, mas freqüentemente o alterou, através de intensas pressões a partir “de baixo”, ou seja, dos setores populares da sociedade civil. Essa articulação entre “projeto” e “processo” de abertura

terminou por determinar uma transição “fraca”⁹, que implicou certamente a ruptura com a ditadura implantada em 1964, mas que não superou os traços autoritários e excludentes que caracterizam tanto a política quanto a economia no Brasil.

Desta forma, a Constituição de 1988 é uma resultante das lutas travadas pelos setores democráticos da sociedade brasileira, mas é também condicionada pelos limites impostos por essa “transição fraca”. Netto (1999, p. 77) faz uma síntese deste processo:

Sem ferir a ordem burguesa (no interior da qual é impensável eliminar a exploração dos trabalhadores e a reprodução da miséria), ela [a Constituição de 1988] assentou os fundamentos a partir dos quais a dinâmica capitalista poderia ser direcionada de modo a reduzir, a níveis toleráveis, o que os próprios segmentos das classes dominantes então denominavam ‘dívida social’.

Assim, pelo menos no papel, a mencionada Constituição permitiria diminuir as formidáveis desigualdades sociais historicamente enraizadas na sociedade brasileira, que haviam sido aprofundadas pelo tipo de desenvolvimento imposto pelo regime militar ao longo de vinte anos¹⁰. Neste sentido, já na agenda estruturada desde a Constituinte na área de previdência social, figuravam como pontos centrais, além do conceito de seguridade e de resgate da “dívida social” da nação – já mencionados anteriormente –, a equalização dos benefícios, a ampliação do grau de inclusividade do sistema, a fixação de um piso mínimo para os benefícios e a irredutibilidade do seu valor, bem como a diversidade e equidade na forma de financiamento.

Mas não se pode deixar de mencionar que, ao mesmo tempo em que

o Brasil buscava produzir uma espécie de Estado de Bem-estar Social, através da garantia constitucional de direitos sociais, especialmente nas áreas de previdência, saúde e assistência social, o quadro sócio-político mundial se alterava significativamente, com a crescente hegemonia do neoliberalismo, que tem na liquidação dos padrões do *Welfare State* o seu principal objetivo¹¹. No quadro dessa ofensiva mundial do pensamento político conservador, articulado com uma proposta econômica dita monetarista, o Brasil foi também envolvido por esta onda neoliberal. O fato é que a movimentação democratizante experimentada pelo país perdeu seu vigor já no final dos anos 80. As primeiras propostas de “Reforma do Estado” já faziam parte da plataforma política do primeiro Presidente da República eleito democraticamente depois do período de ditadura militar.

A condução desta reforma visava a atender aos preceitos do chamado “Consenso de Washington”, isto é, de um programa de estabilização e de “reforma” das economias dos países periféricos, chancelado pelos principais organismos financeiros internacionais. Fiori (1997) sintetiza com bastante pertinência as fases que compõem esta estratégia neoliberal:

A primeira, consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de previdência pública [grifo meu]; a segunda, dedicada ao que o Banco Mundial vem chamando de ‘reformas estruturais’: liberação financeira e comercial, desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais; e a terceira etapa, definida como a da re-

tomada dos investimentos e do crescimento econômico.

Os governos brasileiros, durante os anos 90, não deixaram de cumprir criteriosamente esta cartilha¹², mesmo que em flagrante contradição com o conteúdo e os princípios presentes na Constituição de 1988, razão pela qual esta tem sofrido inúmeras emendas e violações. Com isso, vem se viabilizando a implementação de medidas voltadas muito mais para cumprir os preceitos do “ajuste estrutural” do que para saldar a tradicional e histórica “dívida social” brasileira, uma vez que podem ser verificados empiricamente os custos sociais destes programas de estabilização. Eles se manifestam na recessão, na diminuição da massa salarial, no aumento do desemprego – elementos que aprofundam os níveis de desigualdade e exclusão já existentes no País. Compreende-se, portanto, por que a Previdência Social – uma das áreas mais importantes da configuração das políticas sociais no país, já que se constitui como proteção em casos de risco social como a velhice, a invalidez e a morte – tornou-se objeto de profundas alterações no quadro das contra-reformas neoliberais implementadas ao longo dos anos 90¹³.

A hegemonia neoliberal: uma nova correlação de forças

As alterações trazidas pela hegemonia neoliberal – conforme abordei anteriormente de forma bastante sintética – trouxeram fortes impactos para a agenda política de implantação dos dispositivos constitucionais relativos à seguridade, especialmente na área previdenciária. Na verdade, esta agenda foi em grande parte desconstruída e substituída por uma nova agenda, que tem como *núcleo duro* a chamada “reforma da previdência”.

Segundo Melo (1996), três movimentos balizam esta reconstrução po-

lítica da agenda pública na área de seguridade social: o primeiro diz respeito ao demorado processo de regulamentação dos dispositivos constitucionais para a área, tanto em relação à aprovação das leis orgânicas setoriais quanto ao financiamento¹⁴; o segundo está relacionado ao crescimento do comportamento defensivo do Tesouro Nacional frente à deterioração das contas públicas e à diminuição da liberdade fiscal do governo¹⁵; e o terceiro, e fundamental, realiza-se na ampla mobilização a favor da “contra-reforma” da Previdência Social.

Na tentativa de construir a idéia de uma “crise da previdência”¹⁶, pôs-se em movimento uma sofisticada estratégia governamental, que – através de uma ampla utilização da mídia e com o apoio das elites – objetivou conquistar na sociedade civil a hegemonia ideológica necessária para referendar as chamadas “reformas”. Nesta estratégia, dois elementos relacionados entre si cumprem um papel fundamental: a idéia da ingovernabilidade e aquela de “reformas” que favoreçam o mercado¹⁷.

A idéia da ingovernabilidade foi posta no centro do debate político sobretudo a partir da primeira metade dos anos 90; essa suposta “ingovernabilidade” decorreria do excesso de demandas sociais sancionadas pela Carta Constitucional, implicando o crescimento de gastos sociais sem previsão de novas fontes de financiamento. Também contribuiria para uma situação de ingovernabilidade a resistência à implementação de reformas de cunho neoliberal, que, segundo a estratégia governamental, seriam as únicas capazes de devolver a estabilidade e de promover, numa etapa subsequente, o crescimento econômico do País.

Para Fiori (1997, p. 38-39), “governabilidade”, tal como se apresenta no âmbito do ideário neoliberal, não é um conceito teórico e sim uma categoria estratégica situacionista e instrumental, que aponta para a necessidade de

privatizar os Estados e de desregular os mercados. Foi neste quadro que se difundiram as idéias de reformas pró-mercado, que têm como objetivos: 1) privatizar as atividades do setor público que concorrem com a esfera privada; 2) eliminar as restrições à concorrência; 3) dismantelar as agências públicas que desempenham a função de controle e licenciamento.

Neste contexto, formularam-se as primeiras propostas de “reforma” do sistema previdenciário, tendo como justificativa problemas de ordem técnica, ligados ao financiamento deste sistema e à necessidade de abolir privilégios individuais que penalizam a massa de segurados. Em que pese a absoluta ausência de debate popular, alguns setores organizados da sociedade brasileira, bem como os organismos financeiros internacionais, apresentaram propostas de reforma da Previdência Social¹⁸. Estas propostas, ainda segundo Mota (1995, p. 192), estavam baseadas em duas posições em confronto: a primeira, que buscava preservar a concepção de seguridade inscrita na Constituição de 1988, entendia a proteção social como um direito garantido pela universalização ao seu acesso, o que só seria possível através da mediação do Estado; e a segunda previa o dismantelamento da seguridade social pública, com os serviços relativos sendo agenciados pelo mercado, tornando-se assim objetos de consumo mercantil.

Foi essa segunda posição que triunfou, determinando a “reforma” da previdência que vem se processando nos âmbitos do Executivo e do Legislativo federais. Em março de 1995, o governo FHC enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n° 33/95, para ser apreciada e votada nas duas casas legislativas, segundo os procedimentos necessários para se efetivar uma emenda à Constituição¹⁹. Este trâmite foi marcado pelo esvaziamento das discussões plenárias, pela “pressão” do governo sobre a sua base de sustenta-

ção política, pela tentativa governista de bloquear as ações da oposição; além disso, buscou-se impedir que os atores sociais interessados participassem do processo de discussão, evitando-se, em particular, que eles fossem informados sobre o alcance e as conseqüências da reforma previdenciária na vida dos cidadãos brasileiros.

Já assinala anteriormente que a reestruturação dos sistemas de previdência social constitui um dos pontos centrais da estratégia política do neoliberalismo. Pois bem: ainda que o governo FHC tente se valer de um discurso ideológico contra os privilégios, contra as aposentadorias precoces e contra um questionável déficit previdenciário, buscando assim manipular a opinião pública e obter o consenso passivo da população para a suposta necessidade de “reformular” a previdência, o que deve ser sublinhado é que esta “reforma” faz parte de um projeto global, político e ideológico, ligado à abertura dos mercados e às privatizações, temas postos na ordem do dia pela agenda neoliberal.

Portanto, o que está em questão não são algumas alterações isoladas no campo das aposentadorias e pensões – principais benefícios previdenciários –, mas sim a pretensão de reduzir ao mínimo o sistema público e fortalecer o setor previdenciário privado, utilizando para isto a transferência para o mercado de uma massa gigantesca de recursos, a ser utilizada pelo sistema financeiro²⁰. Essa massa de recursos é mais lucrativa para o modelo de capitalismo especulativo proposto pelo projeto neoliberal: enquanto os recursos colocados em cadernetas de poupança individuais podem ser retirados a qualquer momento, no caso do modelo proposto haverá um volume maior de receitas cumulativas (que só podem ser acessadas pelo contribuinte a longo prazo) e uma clientela obrigatória (já que a única forma de proteção contra os riscos dependerá das condições individuais de compra)²¹.

Com base na compreensão de que a reforma do sistema previdenciário é um dos tópicos centrais do projeto hegemônico neoliberal – e de que, portanto, este não é um projeto que esteja sendo implementado somente no Brasil –, Paul e Paul (1995) realizaram um importante estudo, que oferece elementos para avaliar a presença do Banco Mundial e de outros importantes agentes financeiros internacionais, como o FMI, nas políticas de desmantelamento da previdência pública em diversos países do mundo, em especial aqueles chamados de “emergentes” ou “em desenvolvimento”²².

Os autores demonstram que países tão diferentes do ponto de vista histórico, cultural e político como o Brasil, a Argentina, o Uruguai, as Filipinas, a Turquia, além dos países da Europa Oriental, incluindo a Rússia, e até mesmo a França²³, identificados apenas por terem governos alinhados com as políticas propostas pelo Banco Mundial e pelo FMI, estão implantando, ou tentando implantar, ao mesmo tempo, reformas previdenciárias baseadas em projetos similares. Para tanto, utilizam a mesma argumentação, sempre baseadas em iguais fórmulas “salvadoras”, apresentadas como “modernizantes” e destinadas a evitar o colapso financeiro das instituições previdenciárias. Para os mencionados autores, o significado desta “coincidência” se encontra no fato de que estas reformas estão sendo formuladas nos escritórios do Banco Mundial e são impostas aos governos como condição necessária para que se efetivem os programas de ajuste estrutural.

No entanto, esta proposta – que configura, como venho assinalando, uma autêntica contra-reforma – está em flagrante contradição com a normativa internacional, que, no âmbito da Conferência Mundial para o Desenvolvimento Social, realizada na Dinamarca em março de 1995, sob o patrocínio da ONU, dispôs sobre a formulação e aplicação de uma políti-

ca que assegure a todos o acesso à proteção econômica e social adequada durante o desemprego, as doenças, a maternidade, a criação dos filhos, a incapacidade e a velhice.

No Brasil, os condicionantes da contra-reforma implementada pelo governo FHC tornam-se ainda mais complexos; basta que se recordem as condições históricas em que se deram a emergência e o desenvolvimento da política previdenciária entre nós, sempre balizadas por um significado contraditório: elas resultaram, por um lado, de alguma forma, das pressões das classes trabalhadores; mas, por outro, foram “aceitas” pelas elites dominantes como forma de legitimar a dominação capitalista.

Com a alteração, a partir do final da década de 80, do quadro social, político, econômico e ideológico da sociedade brasileira – marcado agora por uma hegemonia do neoliberalismo –, também este significado contraditório foi alterado. Atualmente, as classes trabalhadoras estão na defensiva – fato que, simultaneamente, é causa e efeito de um refluxo na sua participação social, verificável nos sindicatos, nos movimentos sociais, nos partidos políticos.

Isto significa, decerto, um fortalecimento da ação das elites dominantes, que já não mais necessitam buscar soluções negociadas para as demandas, especialmente sociais, advindas da classe trabalhadora²⁴. Desta forma, foi possível a aprovação, em 15 de dezembro de 1998, da Emenda Constitucional nº 20, alterando profundamente o sistema de previdência social brasileiro.

A contra-reforma: a Emenda Constitucional nº 20

Somente quando definimos a “reforma previdenciária” como uma contra-reforma, de caráter regressivo e reacionário no que diz respeito aos

direitos do trabalhador brasileiro, e como parte integrante da estratégia de privatização colocada na ordem-dia pela hegemonia neoliberal, é que nos capacitamos para entender corretamente as alterações que estão ocorrendo no sistema previdenciário. Trata-se de uma condição necessária, mas não suficiente. É preciso avaliar ainda as formas de concretização desta “contra-reforma”, que tem sua base jurídico-legal na já mencionada Emenda Constitucional (EC) nº 20.

O desenho institucional do sistema previdenciário brasileiro é extremamente complexo. Em largas linhas, pode-se dizer que ele é formado por dois grandes “grupos”: um relativo aos regimes próprios dos servidores públicos civis e militares, e outro destinado aos trabalhadores do setor privado, conformando o Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Ainda assim, estes “grupos” podem ser subdivididos²⁵.

A EC nº 20 não altera esse desenho institucional e introduz importantes modificações em ambos, especialmente no que se refere às condições para aposentadoria: o critério principal para a sua obtenção passa a ser o *tempo de contribuição* para a Previdência Social, assumindo assim o caráter exclusivo de seguro social contributivo, em contraposição à concepção de seguridade inscrita na Carta de 1988.

O sistema específico para os trabalhadores do setor público é administrado pelo ente estatal ao qual o servidor está vinculado, ou seja, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, que são os empregadores e, por esta razão, participam do financiamento do sistema através das contribuições de seus respectivos Tesouros. Este sistema se caracteriza, principalmente, pela contribuição incidente sobre o total da remuneração percebida pelo servidor²⁶, pela paridade de reajustes entre ativos e inativos e pelo pagamento de aposentadorias e pensões integrais.

A EC nº 20, na nova redação que imprime ao artigo 40, assegura aos

servidores públicos um regime de previdência de caráter contributivo, mas ressalta que devem ser observados os critérios de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. Esta recomendação não se dá por acaso: o governo FHC vem, reiteradamente, promovendo uma campanha publicitária de responsabilização dos servidores públicos – graças ao usufruto de supostos privilégios ou por “vagabundagem” – pelos problemas existentes no setor público previdenciário. No entanto, não publiciza que, até 1990, quando se implantou o Regime Jurídico Único (RJU) previsto na Constituição, a grande maioria dos servidores tinha contratos de trabalhos regidos pela CLT e, portanto, contribuía regularmente para o INSS. Este último não fez nenhum acerto de compensação financeira com o Tesouro (seja Nacional ou dos estados e municípios), que passou assim a se responsabilizar pelo pagamento de benefícios dos estatutários, significando que o governo é devedor do próprio governo, dos estados e dos municípios²⁷. Segundo estudos da assessoria técnica do Partido dos Trabalhadores (1997, p. 6), os sistemas previdenciários dos servidores públicos não estariam enfrentando problemas atuariais se a compensação financeira tivesse sido realizada.

No sistema relativo aos trabalhadores do setor privado²⁸, a EC nº 20, alterando o artigo 201, dispõe sobre a organização da Previdência Social sob a forma de regime geral de caráter contributivo e de filiação obrigatória. Na nova redação do artigo 201, é também introduzida a recomendação expressa de observar os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, o que demonstra o tratamento dado à Previdência Social pelo atual governo: ou seja, o de sublinhar o seu aspecto financeiro, em detrimento de seu caráter de política social, minimamente redistributivo.

A EC nº 20 estabelece o atendimento, nos termos da lei, a ser prestado pelo regime geral de previdên-

cia: a cobertura de doença, invalidez, morte e idade avançada; a proteção à maternidade, especialmente à gestante; a proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; o salário-família e o auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; e a pensão por morte do segurado, destinada ao cônjuge ou companheiro e aos dependentes. Desta forma, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é administrado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e tem sua base institucional no Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), garantindo, aos seus segurados e dependentes, variadas prestações sob a forma de benefícios e serviços.

Após ter, sumariamente, configurado os regimes que constituem o sistema previdenciário brasileiro, faz-se necessário elencar e analisar as principais mudanças de critérios e as restrições impostas pela EC nº 20 à prestação dos benefícios da Previdência Social.

**O centro desta
contra-reforma em
andamento encontra-se
nas novas regras
para aquisição da
aposentadoria**

Tanto os servidores públicos quanto os demais trabalhadores terão, após a EC nº 20, de satisfazer novos critérios para gozar, se o conseguirem, o justo e merecido encerramento de suas atividades laborais. Os servidores públicos terão direito à aposentadoria por invalidez permanente, compulsoriamente aos 70 anos de idade ou voluntariamente²⁹. As novas regras de aposentadoria exigem a combinação de idade mínima e tempo de

contribuição. As condições impostas para que os servidores efetivem esse direito são as seguintes: para o homem, a conjunção de 35 anos de contribuição e 60 anos de idade mínima; e, para a mulher, 30 anos de contribuição e 55 anos de idade mínima. Caso o servidor não possa cumprir estes requisitos, ele poderá optar pela aposentadoria por velhice, aos 65 anos para o homem e aos 60 para a mulher; nesse caso, no entanto, os seus proventos não serão integrais, mas sim proporcionais ao tempo de contribuição. Além disso, é necessário cumprir 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria.

Ao contrário do que estava presente na proposta original do governo, foi mantida pelo Congresso Nacional a paridade de vencimentos entre os servidores ativos e inativos. No entanto, não se tem nenhuma garantia da preservação do valor real das transferências. Na avaliação de Prata (1997, p. 38), será uma “paridade no arrocho”: os servidores ativos e inativos terão reajustes menores e menos frequentes. Esta é uma tendência que tem sido claramente seguida pelo governo FHC: basta recordar a ausência de aumentos salariais para os servidores públicos civis desde 1994.

Para os segurados do Regime Geral de Previdência Social, as novas regras para aposentadoria são diferentes³⁰. Os segurados deste regime terão de cumprir as seguintes condições: 35 anos de contribuição *ou* 65 anos de idade para homens, e 30 anos de contribuição *ou* 60 anos de idade para mulheres³¹. Estes limites de idade podem ser reduzidos em 5 anos para os trabalhadores rurais e para os que exercem atividades em regime de economia familiar³². Ainda que a proposta original do governo buscasse conjugar tempo de contribuição e idade mínima, o Legislativo não aprovou esta cumulatividade. Malgrado as tentativas de “interpretar” o ponto e vírgula – que o Legislativo redigiu precisamente para

separar as duas condições para a aposentadoria do segurado – como se fosse uma conjunção aditiva, tentando com esse “golpe interpretativo” fazer valer seu projeto original, o governo foi obrigado a recuar e a obedecer o que foi instituído legalmente. Além disso, a EC n° 20 limitou a concessão de aposentadorias especiais, destinadas apenas aos professores de ensino fundamental e médio e aos trabalhadores que exerçam atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física³³, com a condição de que não tenham exercido quaisquer outros tipos de atividades laborativas. E extinguiu a aposentadoria proporcional por tempo de serviço.

A fixação dos limites para os valores das transferências do regime geral também se constitui em assunto problemático. Como piso básico, foi mantido o dispositivo da Constituição de 1988, na qual se afirma que nenhum benefício que substitua a renda do trabalhador pode ser inferior a um salário mínimo. Em relação ao limite máximo, a EC n° 20 instituiu o valor de R\$1.200,00, devendo ser reajustado de forma a preservar seu valor real³⁴. No entanto, não há nenhuma garantia de que estes reajustes possam se efetivar desvinculados do salário mínimo, mesmo que se leve em conta os irrisórios reajustes do salário mínimo efetivados pelo governo FHC – aliás, sempre justificados pela necessidade de evitar a “quebra” da previdência.

Ao lado destas regras permanentes para os futuros segurados do regime geral e servidores públicos, a EC n° 20 estabelece as regras de transição para o reordenamento institucional promovido pela “reforma”. Como assinala o texto produzido pela assessoria técnica do Partido dos Trabalhadores (1997, p. 18), “em qualquer país civilizado, o reordenamento institucional e as grandes reformas são acompanhadas de regras especiais, que durante o período de alguns anos servem para ajustar as antigas normas à nova realidade. Tudo isso em respeito ao cidadão, visando a assegurar seus direitos adquiridos”.

No Brasil, ao contrário, as regras de transição da “reforma da previdência” desrespeitam conquistas históricas e extinguem direitos. Na configuração das regras de transição, são estabelecidas duas formas de acesso à aposentadoria, que resultam em segmentação dos trabalhadores. Na primeira, é assegurado o exercício futuro dos direitos adquiridos³⁵. Mesmo depois da entrada em vigor da EC n° 20, o trabalhador que já cumpriu os requisitos para se aposentar pelas regras da legislação anterior tem seu direito respeitado. A segunda, no entanto, penaliza tanto os servidores públicos quanto os segurados do RGPS, que se encontram vinculados ao sistema previdenciário, mas que ainda não satisfazem os critérios de concessão de aposentadoria. Para estes, as regras de transição dispostas na EC n° 20 estabelecem um redutor de idade, isto é, a idade mínima exigida é de 53 anos para homens e 48 anos para mulher, aplicado simultaneamente a uma elevação no tempo de contribuição de 20% para a aposentadoria integral e 40% para aposentadoria proporcional. Para poder receber o mesmo benefício que receberia com a legislação anterior, o trabalhador é agora obrigado, pela atual regra de transição, a permanecer por mais algum tempo na ativa.

Além disso, as regras de transição são opcionais: os trabalhadores podem optar pelas regras permanentes, se isso for mais vantajoso para eles. Como as regras permanentes são diferentes para os servidores públicos e para os segurados do regime geral, estes últimos, por não terem que conjugar idade mínima e tempo de contribuição, não precisam se submeter às regras de transição.

Pode-se ver, com efeito, que as chamadas regras de transição não passam de uma forma de obrigar os trabalhadores a cumprirem o estabelecido na EC n° 20, isto é, a manterem um tempo de contribuição de, no mínimo, 35 anos para os homens e 30 anos para as mulheres.

Ainda no que se refere aos benefícios previdenciários, a EC nº 20 altera os critérios de concessão do salário-família e do auxílio-reclusão – que serão regulamentados por legislação complementar –, que agora somente serão concedidos aos segurados que tiverem renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 360,00³⁶.

Para reafirmar os objetivos de privatização do sistema previdenciário, ponto central desta contra-reforma, a EC nº 20 dispõe sobre os regimes de previdência privados: terão caráter complementar e facultativo, serão organizados de forma autônoma do regime geral de previdência social e deverão se basear em reservas que garantam o benefício contratado. A EC nº 20 remete a regulamentação deste dispositivo para a legislação complementar, abrindo caminhos para novas disputas na esfera do Legislativo.

No entanto, a “reforma da previdência” aprovada não satisfaz integralmente o governo. Importantes pontos do seu projeto inicial foram derrotados em sucessivas votações no Congresso Nacional; e algumas tentativas de aprofundar a “reforma” por meio de Medidas Provisórias foram objeto de ação direta de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal – como foi o caso da contribuição dos servidores públicos inativos e o aumento da alíquota para os ativos –, impondo novas derrotas ao projeto governamental.

Desta forma, o governo FHC vem buscando novas alternativas para aprofundar o conteúdo contra-reformista de sua política na área previdenciária, agora através do método de cálculo do benefício – chamado de “fator previdenciário” –, o que Gaspari (1999, p. 7), com muita propriedade, denominou de “uma nova tunga (nos trabalhadores): o trabalho forçado”. Através de uma fórmula matemática, cujos fatores são a idade no momento da aposentadoria, o tempo de contribuição ao regime geral de previdência social e a expecta-

tiva de sobrevida³⁷, o governo brasileiro pretende alterar o valor dos benefícios previdenciários.

Não se trata de um abono de permanência no trabalho, como inicialmente se afirmou, mas sim de um perverso mecanismo que exige mais tempo de trabalho e de contribuição previdenciária. Foi a fórmula que os tecnocratas do governo utilizaram para repor a idade mínima para os segurados do regime geral, derrotada quando da votação no Câmara dos Deputados do projeto inicial do governo. Este novo projeto, impondo o “fator previdenciário”, já foi aprovado nas duas Casas do Congresso Nacional e aguarda somente a sanção presidencial para entrar em vigor.

De resto, tal projeto acaba por penalizar ainda mais os trabalhadores de baixa renda e qualificação, uma vez que são os que sofrem os maiores impactos dos alarmantes níveis de crescimento do desemprego estrutural e da precarização do trabalho que atingem o País. É importante ressaltar que desemprego e informalidade do trabalho atingem a Previdência Social duplamente: cada desempregado ou trabalhador informal é um contribuinte a menos para o sistema e, certamente, um beneficiário a mais dos programas assistenciais.

Além disso, não há nenhum indício de que a contra-reforma previdenciária possa parar por aqui, já que o objetivo final – o de privatizar a previdência social – ainda não foi plenamente alcançado. Diante deste sombrio cenário, algumas questões se colocam com muita intensidade. A principal delas se refere aos destinos da Previdência como proteção social.

Considerações finais: retornando aos parâmetros de análise

A exposição feita neste artigo demonstra que a função protetiva da Pre-

vidência Social está relegada a segundo plano na estratégia das “reformas” impostas pelo atual governo. Diante das alterações que a previdência vem sofrendo, similares às que ocorrem também na área da saúde e da assistência social, não é difícil perceber a desmontagem da concepção de seguridade social que informou a Carta de 1988³⁸. Faz parte desta estratégia contra-reformista a alteração do estatuto da cidadania em nosso País, através de uma inegável regressão dos direitos sociais que, embora instituídos no plano político-jurídico pela concepção de seguridade social, na verdade jamais foram efetivamente implementados.

Desta forma, pode-se caracterizar o atual formato do sistema previdenciário brasileiro como um *mix* dos modelos de *Seguro Social* e *Assistência Social* formulados por Fleury (1991/1994) e já abordados neste artigo. Os trabalhadores que podem contribuir para sua proteção social vêem-se diante de uma alternativa: ou limitam-se a um sistema previdenciário público cada vez mais precário, ou ingressam em arriscados planos de seguro privados. Aos que não têm como contribuir, restam programas assistenciais, desvinculados de qualquer concepção de direito. Para a análise da atual configuração da Previdência Social brasileira, pode-se ainda utilizar o conceito de “modelo americano” utilizado por Werneck Vianna (1998). Esta “americanização” do sistema vem se desenvolvendo com muita rapidez, especialmente após as “reformas”, ampliando os espaços para os sistemas previdenciários privados e restringindo a ação do Estado a uma política pobre para pobres.

O que não se pode deixar de constatar são os impactos destas “reformas” na redução dos direitos sociais dos trabalhadores brasileiros. O objetivo deste estudo não é negar a necessidade de reformas, mas tentar revelar o verdadeiro significado do tipo de reforma que está sendo posto em prática, que constitui na verdade uma contra-reforma, na

exata medida em que consolida e mesmo aprofunda os traços mais selvagens, excludentes e iníquos do capitalismo implementado no Brasil.

**A alternativa à
contra-reforma em curso
não é a defesa do status
quo ante, mas sim a luta
por reformas radicais
que – através do que
Gramsci (1968, *passim*)
chamou de “guerra de
posições” – substituam
progressivamente a lógica
capitalista do lucro privado
pela lógica solidarista
de uma nova ordem social
também na esfera da
Seguridade Social**

O combate à contra-reforma neoliberal, portanto, deve ser feito através do que Coutinho (1992, p. 36-46) chamou de “reformismo revolucionário”.

Referências bibliográficas

- ABREU, Haroldo B. *A cidadania na sociedade capitalista: um estudo sobre a legitimação da ordem*. Rio de Janeiro, UFRJ, 1993. Dissertação de Mestrado.
- ARAÚJO, Jaime e FLEURY, Sônia. (In) *Previdência Social*. Petrópolis: Vozes/ABRASCO, 1996.
- BARBALET, J. M. *A cidadania*. Lisboa: Estampa, 1989.
- CARVALHO, José Murilo de. *Desenvolvimento de la ciudadanía en Brasil*. México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1995.
- COHN, Amélia. *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. São Paulo: Ed. Moderna, 1980.
- _____. (1995). “A reforma da Previdência Social: virando a página da história?”, In: *São Paulo em Perspectiva*, v. 9, n. 4. São Paulo: Fundação SEADE, 1980.
- COUTINHO, Carlos Nelson. (1999). *Gramsci*. Um estudo sobre seu pensamento político, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- _____. *Democracia e Socialismo*. São Paulo: Cortez, 1992b.
- _____. Crise e redefinição do Estado brasileiro. In: PEPPE, Atílio M. e LESBAUPIN, Ivo (Org.). *Revisão constitucional e Estado democrático*, São Paulo/Rio de Janeiro, Loyola-Centro João XXIII, 1993.
- _____. Notas sobre cidadania e modernidade. In: *Revista Praia Vermelha*. n. I. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGESS, 1997.
- DRAIBE, Sônia. O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas. In: *Revista de Ciências Sociais*. São Paulo, ANPOCS, 1989.
- _____. As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnóstico e Perspectiva. In: IPEA/IPLAN (ed.), *Para a década de 90: Prioridades e Perspectiva de Políticas Públicas*. Brasília, 1990.
- _____ & AURELIANO, L. (1988). A especificidade do Welfare State Brasileiro. In: *Economia e Desenvolvimento*. Brasília: Cepal/MPAS, n. 3, 1990.
- FALEIROS, Vicente de Paula. *A Política Social do Estado Capitalista*. São Paulo: Cortez, 7. ed., 1995.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Reforma da Previdência e instituições políticas. In: *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, n. 51, 1998.
- FIORI, José Luiz. *Em busca do dissenso perdido*. Ensaio crítico sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- _____. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- FLEURY, Sônia M. T. Assistência na Previdência Social – uma política marginal. In: SPOSATI, A.; FALCÃO, M. C.; FLEURY, S. M. T. *Os direitos (dos desassistidos sociais)*. São Paulo: Cortez, 1991.
- _____. *Estado sem cidadãos*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.
- GASPARI, Elio. Uma nova tunga: o trabalho forçado. In: *O Globo*, 28 jul. 1999, p. 7.
- GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- LAURELL, Asa Cristina (Org.). *Estado e Política Sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995.
- LEITE, Márcia. *Ser cidadão com qual cidadania?* Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1993.
- LESBAUPIN, Ivo (Org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1999.
- MALLOY, James. *Política de Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classes Sociais e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MELO, Marcus André de. Reformando a Reforma: interesses, atores e instituições da Seguridade Social no Brasil. In: *São Paulo em*

Perspectiva. São Paulo: Fundação SEADE, v. 10, n. 4, 1996.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e Seguridade Social*. São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, José Paulo. *Ditadura e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Reforma da Previdência: quem ganha e quem perde*. Texto preparado pela Assessoria Técnica da bancada do PT na Câmara dos Deputados Federais, agosto de 1997 (atualizado em maio de 1998). In: www.pt.org.br.

PAUL, Susanne S. y PAUL, James, A. *Ni ahorro, ni eficiencia, ni bienestar*. Asalto a las jubilaciones. Montevideo, Instituto del Tercer Mundo (IteM). 1995.

PRATA, José de Araújo. Previdência Social ameaçada: a contra-reforma neoliberal, In: *Revista Inscrita*. Brasília, CFESS, n. 1, 1997.

SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça. A Política Social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Campus, 1987.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. (1997). *Previdência Social: um direito conquistado*. Brasília: Ed. do Autor, 2. ed. Atualizada, 1987.

TEIXEIRA, Aloísio. *Do Seguro à Seguridade: a metamorfose*

inconclusa do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro: EI/UFRJ, 1990.

TEIXEIRA, Andréa M. Paula. *Cidadania em questão*. A ação da Defensoria Pública na garantia de direitos da criança e do adolescente. Rio de Janeiro: ESS/UFRJ. Dissertação de Mestrado, 1996.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia T. *A americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/UCAM-IUPERJ, 1998.

_____. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

Notas:

- 1 A concepção de cidadania aqui utilizada está desenvolvida em minha Dissertação de Mestrado, Teixeira (1996); e as referências básicas para essa reflexão são encontradas em Marshall (1967), Coutinho (1997), Barbalet (1989) e Abreu (1993), entre outros.
- 2 Para o desenvolvimento dos direitos de cidadania no Brasil, cf. Carvalho (1995) e Teixeira (1996).
- 3 Cf., entre outros, Draibe e Aureliano (1989), Draibe (1989; 1990), Faleiros (1995), Fleury (1991; 1994) e Werneck Vianna (1998).
- 4 Ao estudar a multiplicidade dos modelos analíticos existentes na literatura mundial, Fleury (1994, p. 107 e ss.) formula esta proposta que pretende agrupar as diferentes características dos tipos ideais encontrados especialmente em Esping-Andersen, Titmus, Flora & Alber, Wilenski e outros.
- 5 Embora me valha aqui das formulações de Fleury (1991, p.

1994) acerca dos modelos analíticos de proteção social, discordo da autora quanto à afirmação de que o modelo de seguridade social articula uma relação de cidadania “plena ou universal”. A formulação de Coutinho (1997, p. 158-159), segundo a qual a dinâmica de ampliação dos direitos de cidadania é incompatível com a lógica do capital, com a existência de uma sociedade de classes – e que, portanto, um padrão de cidadania plena só é compatível com uma ordem social não baseada na apropriação privada dos meios de produção e na exploração da força de trabalho –, parece-me mais correta.

- 6 Como referência histórica, Fleury (1994, p. 108) refere-se textualmente a três casos, quais sejam: a Alemanha, com Bismarck; a Inglaterra, com Beveridge; e os Estados Unidos, com Roosevelt.
- 7 Werneck Vianna (1998) faz uma revisão da bibliografia sobre os modelos teóricos e as abordagens utilizadas nos estudos de política social, bem como preocupa-se em discutir a imprecisão conceitual e as diferentes práticas consolidadas no âmbito da seguridade social. No entanto, ao analisar a proteção social brasileira, a partir de 1930, a autora refere-se explicitamente aos modelos supracitados.
- 8 Neste artigo não pretendo reduzir a seguridade social ao setor da previdência social, como tem sido a estratégia de despolitização do debate efetivada pelo governo federal, conforme assinala Werneck Vianna (1999); mas concentrar a discussão da “contra-reforma” na previdência entendendo esta última como um dos setores fundamentais de garantia de direitos sociais no Brasil.
- 9 Para Coutinho (1992, p.52), “o tipo de ditadura que nos foi imposto revelou a possibilidade [...] de ser

- superado mediante um processo ‘pacífico’, ou, mais precisamente, mediante uma transição que se materializa em rupturas parciais e progressivas, muitas vezes ‘negociadas’, e não numa ruptura única e ‘explosiva’.”
- 10 É bastante ampla a literatura sobre o padrão de desenvolvimento brasileiro durante o período militar, mas parece-me que o conceito de “modernização conservadora”, trabalhado, entre outros, por Netto (1991), define com precisão este padrão.
- 11 Para a reflexão sobre o neoliberalismo cf. Netto (1993), Sader e Gentili (orgs.) (1995), Fiori (1995; 1997), Laurell (1995), entre outros.
- 12 Cabe observar que é possível discutir se o breve período presidencial de Itamar Franco (1992-1994) operou coerentemente com as diretrizes do Consenso de Washington; mas, para os meus objetivos neste artigo, esta discussão não é essencial.
- 13 Devemos recordar, num retrospecto histórico, que toda a literatura sobre a política social brasileira indica a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), na seqüência dos anos 30, organizados por categorias profissionais, sob controle estatal e financiados de forma tripartite, como o marco da emergência da política social no Brasil. Cf. Santos (1987), Araújo e Fleury (1996), Cohn (1980; 1995), Malloy (1986), Silva (1997), Werneck Vianna (1998), entre outros.
- 14 As *leis orgânicas* foram implantadas tardiamente; em 1990, foi aprovada a Lei Orgânica da Saúde; em 1991, a Lei Orgânica da Seguridade Social e o Plano de Benefícios da Previdência Social; e, em, 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social. Em relação ao financiamento diversificado, este processo foi prejudicado pela contestação judicial do Cofins até 1993. Para aprofundar esta discussão, cf. Melo (1996).
- 15 Lembre-se que a União sofreu perdas de receita com a criação, depois de 1988, dos fundos de participação dos estados e municípios. E que o crescimento das contribuições sociais passou a representar mais da metade da receita tributária da União, sendo disputada pelo Tesouro Nacional. Assim, as transferências do Tesouro Nacional para o orçamento da seguridade social, que tem como fontes o Cofins, a contribuição sobre o lucro das empresas e outros recursos fiscais, vêm sendo erráticas e pautadas por boicotes e não-decisões, o que implica, de fato, num veto à efetivação do orçamento da Seguridade Social. Cf. Melo (1996)
- 16 Para Mota (1995, p. 191), a formação de uma cultura política da crise, a partir dos anos 80, marcada pelo pensamento privatista e pela constituição do cidadão-consumidor, tem influências diretas nas novas tendências da seguridade social brasileira.
- 17 Segundo Fiori (1997, p.34-35), os ensaios acadêmicos e a mídia repetem diariamente uma série de fórmulas empregadas de forma intencionalmente vaga (por exemplo: “descentralização”, “desregulação”, “competitividade”, etc.), como se fossem conceitos indiscutíveis de uma agenda política consensual. Segundo o autor, dentre estas novas palavras de ordem, duas se constituem no *núcleo duro* da estratégia liberal-conservadora: “reformas estruturais” e “governabilidade”. Essas palavras de ordem estão associadas de forma circular: a governabilidade aparece como indispensável ao sucesso das “reformas estruturais”, e estas seriam o único caminho para evitar a ingovernabilidade.
- 18 Mota (1995, p. 192 e ss.) apresenta essas propostas segundo três grandes grupos: a) as propostas do grande capital, expressas pela FIESP, FEBRABAN e pelo Instituto Liberal do Rio de Janeiro; b) a dos organismos financeiros internacionais, expostas pelo FMI, Banco Mundial e BID; e c) a dos trabalhadores vinculados às maiores centrais sindicais brasileiras, a CUT e a Força Sindical.
- 19 Para um histórico da tramitação da PEC nº 33/95 no Legislativo Federal, cf. Figueiredo e Limongi (1998) bem como vários textos elaborados pela assessoria técnica da bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados (cf. www.pt.org.br).
- 20 Mota (1996, p. 225) refere-se a este montante de recursos (cerca de US\$ 20 bilhões por ano) como o grande filão do capital financeiro, que o utilizaria para financiar o capital industrial e alimentar o mercado de capitais.
- 21 Este raciocínio é estimulado pelo “sucesso” dos fundos de pensão fechados, especialmente das empresas estatais como o Banco do Brasil e a Petrobrás, que, através de uma correta administração e da capitalização dos recursos, acumularam grandes receitas e se tornaram investidores de peso. Lembre-se, especialmente, do papel de tais fundos no processo de privatização das empresas estatais.
- 22 Susanne S. Paul e James A. Paul, publicaram **The World Bank and the Attack on Pensions and Income Security in the Global South**, em dezembro de 1994, nos Estados Unidos. Este texto foi traduzido, prefaciado e publicado no Uruguai, em 1995, pelo Instituto del Tercer Mundo, sob o título **Ni**

ahorro, ni eficiencia, ni bienestar. Asalto a las jubilaciones. É precisamente esta edição uruguaia que utilizo aqui.

- 23 Lembre-se que os trabalhadores franceses, em final de 1995, resistiram bravamente à tentativa de reforma previdenciária, através da luta exemplar dos servidores públicos, apoiados por 75% da opinião pública francesa.
- 24 Prata (1997, p. 34) faz uma interessante metáfora a este respeito: “No passado, as elites capitalistas ‘aceitaram’ ceder os anéis para não perderem os dedos. Na atualidade, sem maiores ameaças de sistemas concorrentes, passaram a cobrar a devolução dos anéis.”
- 25 O “grupo” relacionado aos servidores públicos pode ser desmembrado em cada ente estatal, ou seja, União, estados, Distrito Federal e municípios e ainda, entre servidores civis e militares, correspondendo a administração, financiamento, benefícios, e contribuições diferenciadas. Já o “grupo” relativo aos demais trabalhadores pode ser dividido em rural e urbano, também com características diferenciadas. Este desenho institucional variadíssimo coloca alguns problema para uma análise geral do sistema; assim, utilizarei neste artigo, como procedimento metodológico, a análise voltada para estes dois grandes “grupos”, sem, no entanto, efetuar os detalhamentos cabíveis.
- 26 A alíquota de contribuição dos servidores é bastante variada e depende do ente estatal; para os servidores públicos civis da União, por exemplo, a contribuição representa 11% do seu salário. No entanto, os militares contribuem com cerca de 5% com base no soldo, destinando 1,5% para pensão e 3,5% para o fundo de saúde, tendo suas aposentadorias livres de quaisquer contribuições.
- Ainda que, atualmente, o governo esteja negociando o aumento de alíquota de contribuição dos militares, esta será menor do que a dos servidores civis, acabando por colocar a derradeira pá de cal no princípio de isonomia presente na Constituição de 1988.
- 27 Alguns estados, como Santa Catarina e Rio de Janeiro, já começaram a calcular este débito do INSS e estão tentando negociar o seu recebimento.
- 28 Segundo o Decreto nº 3.048 de 06.03.99, que regulamenta os benefícios da Previdência Social, os trabalhadores podem ser classificados nas seguintes categorias: empregado, empregado doméstico, empresário, trabalhador autônomo, equiparado a trabalhador autônomo, trabalhador avulso, segurado especial e segurado facultativo.
- 29 Em casos de invalidez permanente, os proventos são proporcionais ao tempo de contribuição. Nos casos de acidente de trabalho, moléstia profissional ou doença grave ou incurável, os proventos correspondem à totalidade da remuneração do servidor. Na aposentadoria compulsória, o servidor terá calculados os seus proventos proporcionalmente ao tempo de contribuição. Para as aposentadorias voluntárias, os proventos são calculados com base na remuneração total do cargo efetivo em que se der a aposentadoria.
- 30 O RGPS assegura aos seus beneficiários as seguintes modalidades de aposentadoria: por invalidez, por idade, por tempo de contribuição e especial. Cf. Decreto nº 3.048, de 6 de março de 1999.
- 31 As aposentadorias por idade estão vinculadas a um período de carência de 180 contribuições mensais e seu valor é calculado tendo como base 70% do salário-de-benefício (valor básico utilizado para cálculo da renda mensal dos benefícios, aferido pela média aritmética simples das 36 últimas contribuições), mais 1% deste por grupo de 12 contribuições mensais até o máximo de 30%. Cf. Decreto nº 3.048, de 06.03.99.
- 32 Regime de economia familiar é aquele em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem utilização de empregados. Por exemplo: o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rural, o pescador artesanal, o garimpeiro, etc. Cf. Decreto nº 3.048, de 06.03.99.
- 33 Para a obtenção da aposentadoria especial, o segurado terá que apresentar, perante o INSS, provas do tempo permanente (não ocasional ou intermitente) exercido em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física (fixado em 15, 20 ou 25 anos), bem como comprovar a efetiva exposição aos agentes nocivos. Cf. Decreto nº 3.048 de 06.03.99. Estes critérios são, no mínimo, polêmicos quando reconhecem que somente a exposição a longo prazo pode afetar a saúde do trabalhador.
- 34 Este valor não corresponde nem sequer ao que fora estabelecido na legislação anterior (Lei nº 8.213/91), que havia fixado o teto dos benefícios em 10 salários mínimos.
- 35 Pela legislação revogada pela EC nº 20, o trabalhador podia se aposentar por idade (desde que cumprisse as exigências de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres), por tempo de serviço (35 anos de trabalho para homens e 30 anos para mulheres) ou proporcionalmente (30 anos de trabalho para homens e 25 anos para mulheres). Também havia condições especiais para os

trabalhadores rurais e que exercem atividades em regime de economia familiar: estes podiam se aposentar por idade (60 anos para homens e 55 para mulheres).

- 36 O salário-família é pago mensalmente ao segurado empregado, exceto o doméstico, e ao trabalhador avulso, na proporção do respectivo número de filhos ou equiparados, até 14 anos ou inválido. Vale registrar que o valor do salário-família é de R\$ 8,65. O auxílio-reclusão é pago aos dependentes do segurado recolhido à prisão, e mantido enquanto o segurado estiver detido ou preso, mas depende de apresentação de declaração trimestral da autoridade competente sobre a permanência do segurado na prisão. Cf. Decreto nº 3.048, de 06.03.99.
- 37 Calculada por índices do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).
- 38 Werneck Vianna (1999, p. 92-93) explicita com rigor esta situação: “A seguridade social continua inscrita na Constituição brasileira. Não foi alterado o artigo 194 [...]. Nenhuma PEC (Proposta de Emenda Constitucional) foi enviada ao Congresso, nenhuma MP (Medida Provisória) foi editada, nenhum dos instrumentos a que recorrem com frequência os presidentes eleitos em substituição ao decreto-lei da ditadura foi acionado para retirar da Carta a simbólica expressão; nenhum tiro, enfim, foi disparado. Mas a seguridade social se encontra estirada ao chão. Foi abatida”.

Endereço – Autora

Escola de Serviço Social – UFRJ
Praia Vermelha
Rio de Janeiro – RJ
CEP: 22290-240
Tf. 0XX21-22951695
