



Revista de Políticas Públicas

ISSN: 0104-8740

revistapoliticaspUBLICASUFMA@gmail.com

Universidade Federal do Maranhão

Brasil

Serra de Araújo, Elizeu

AS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA DE FHC E LULA E O SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO  
SOCIAL

Revista de Políticas Públicas, vol. 13, núm. 1, enero-junio, 2009, pp. 31-41

Universidade Federal do Maranhão

São Luís, Maranhão, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321127275004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## AS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA DE FHC E LULA E O SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL

**Elizeu Serra de Araújo**

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

### AS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA DE FHC E LULA E O SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL

**Resumo:** O artigo apresenta as principais mudanças introduzidas na Previdência Social brasileira através das reformas promovidas pelos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Identifica também o contexto das reformas e os principais argumentos esgrimidos em seu favor. Sobre essa base, analisa o significado das reformas para o sistema brasileiro de proteção social, mostrando que elas assinalam um retrocesso em relação ao modelo de seguridade social definido na Constituição de 1988 e que reforçam a tendência de abertura de espaço para os planos privados de Previdência. Por fim, defende a necessidade de outra reforma da Previdência.

**Palavras-chave:** Previdência Social, reformas neoliberais, sistema de proteção social.

### FHC's AND LULA's SOCIAL SECURITY REFORMS AND THE BRAZILIAN SOCIAL PROTECTION SYSTEM

**Abstract:** This article presents the major changes in the Brazilian social security system through the reforms promoted by Fernando Henrique Cardoso's and Luiz Inácio Lula da Silva's governments. It also identifies the context of reforms and the main arguments presented in their defense. On this basis, it analyzes the importance of reforms to the Brazilian social protection system, showing that it presents a retreat from the social security model defined in the 1988 Constitution and that it reinforces the trend of considering private pension plans. It finally defends the need for another social security reform.

**Key words:** Social security, neoliberal reforms, social protection system.

Recebido em: 22.04.2009. Aprovado em: 24.05.2009

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil construiu, ao longo do século XX, um sistema de proteção social que é, certamente, um dos mais amplos da América Latina. Longe de ser um processo linear, essa construção foi marcada pelas contradições de uma trajetória de desenvolvimento capitalista retardatário, periférico e dependente e, em consequência, expressou rigorosamente as limitações inerentes a esse tipo de desenvolvimento. Se a Constituição Federal de 1988, ao consagrar o conceito de seguridade social como um conjunto integrado pelas políticas de saúde, previdência e assistência social, concebidas como “direitos de cidadania”, parecia representar um ponto sem retorno na construção daquele sistema, não foram necessários mais do que uns poucos anos para que essa ilusão se desfizesse. Com efeito, já no início da década de 1990 se esboçaram fortes reações ao modelo ali definido, que, desde então, só foram crescendo. Tal refluxo só pode ser compreendido a partir do reconhecimento do aludido caráter dependente do capitalismo no Brasil, uma vez que as mudanças introduzidas em nosso sistema de proteção social fazem parte da resposta à crise estrutural que o capital vivencia desde meados dos anos 1970, e que os países dependentes não teriam condições de construir respostas autônomas, na contramão do receituário imposto, desde fins dos anos 1980, pelas agências financeiras internacionais e pelos governos dos países imperialistas.

Assim é que a reforma dos sistemas de proteção social foi incorporada à agenda política na maior parte dos países latino-americanos desde os anos 1990, variando em ritmo e em intensidade, de um para outro, de acordo com a correlação de forças prevaiente em cada um deles (embora, falando de modo geral, o período em questão seja de amplo refluxo das lutas dos trabalhadores) e, de certa forma, com a importância de cada país na estratégia global do capital.

Nesses termos, o trabalho pretende analisar o modo pelo qual as reformas da Previdência empreendidas pelos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-) afetaram o sistema brasileiro de proteção social. A partir da noção de *regimes de Welfare State*, formulada por Esping-Andersen (1991), procuramos identificar algumas características que tendem a predominar naquele sistema no cenário pós-reformas. Adotamos o pressuposto de que tais regimes “expressam determinadas relações de força entre as classes e têm sua origem em distintos projetos políticos” (LAURELL, 1996, p. 13).

O artigo apresenta, inicialmente, o contexto socioeconômico e político latino-americano em que se deram as reformas da Previdência. A seguir, na seção 3, examina os principais argumentos em favor das reformas. A seção 4 apresenta as modificações mais importantes introduzidas no sistema

previdenciário através dessas reformas e aponta para que direção se encaminhou o sistema brasileiro de proteção social a partir delas. A conclusão defende a importância e a necessidade de uma outra reforma da Previdência.

## 2 O CONTEXTO DAS REFORMAS

O ímpeto reformista no Brasil e nos demais países latino-americanos durante a década de 1990 não constitui um fenômeno isolado. Deve ser visto no contexto da crise estrutural do capitalismo que se desenvolve desde os anos 1970, com desdobramentos (a) nos países centrais, que passam a conviver com taxas de crescimento bastante inferiores à média do pós-guerra e com elevadas taxas de desemprego; (b) nos países do antigo bloco socialista, com o fim da URSS e a falência do “socialismo real”; e (c) nos países da periferia do capitalismo, que veem desmoronar seus projetos de industrialização autônoma. As chamadas políticas de ajuste neoliberais constituem, em larga medida, a resposta do capital a essa crise, num pacote que inclui, entre seus principais ingredientes, a desregulamentação das relações de trabalho, amplos programas de privatização e a abertura externa da economia. Todas essas iniciativas têm o objetivo de restaurar a rentabilidade do capital.<sup>1</sup>

A implementação de medidas tão ambiciosas não se deu, porém, sem uma profunda operação de mistificação no plano da ideologia. Difundiu-se, a partir dos grupos e frações de classe que ascenderam ao poder na América Latina nesse período, assim como dos *think tanks* vinculados ao *establishment*, a tese segundo a qual a crise tinha sua origem no excesso do gasto estatal, no que se incluíam os sistemas de proteção social da região, em que pese o caráter incipiente da maioria deles. Desse modo, a crise fiscal e financeira do Estado – uma crise real, diga-se, mas cujas origens eram o excessivo endividamento externo e sua posterior transferência para o setor público (processo que ficou conhecido como “estatização da dívida”) – passa a ser identificada como a origem da crise econômica. Seja como for, tal operação propiciou a base para um movimento que transformou estruturalmente a forma de atuação do Estado nos países latino-americanos desde os anos 1990. O Consenso de Washington, sob os auspícios dos organismos financeiros internacionais, consolida o novo ideário para esses países.

O “ajuste estrutural”, compreendendo, além de um conjunto de “reformas”, um ajuste fiscal permanente, se torna, então, a palavra de ordem dos sucessivos governos latino-americanos. Ressalte-se que a reforma dos sistemas de previdência integra o núcleo duro do ajuste: “Precisamente porque constitutiva do ideário neoliberal, a ‘reforma da previdência’ é uma imposição das agências ditas multilaterais no quadro das políticas de ‘ajuste’” (TEIXEIRA, 2006, p.145).

A rigor, o ajuste, em vez de constituir-se em solução, terminou agravando os problemas com que as formações sociais latino-americanas já vinham se debatendo na fase anterior, problemas inerentes à industrialização retardatária nas condições de economias dependentes. A explicitação dos problemas decorrentes do ajuste neoliberal é necessária para que se compreenda como ele é largamente responsável pela situação dos sistemas previdenciários desde então. Entre os principais, temos: a) taxas de crescimento econômico bem abaixo da média histórica da região; b) elevadas taxas de desemprego e subemprego; c) precarização das relações de trabalho; d) crescimento do trabalho informal; e) perda do poder aquisitivo dos salários; f) desequilíbrio fiscal e financeiro do Estado (associado à política de juros altos e à recessão ou semi-estagnação da economia).

Por outro lado, é necessário observar que os fenômenos aludidos não decorrem exclusivamente da orientação neoliberal prevalecente no período. São produto também das transformações estruturais que o capitalismo vem atravessando desde os anos 1970, associadas, por um lado, às inovações tecnológicas e organizacionais (a chamada “reestruturação produtiva”) e, por outro, à tendência de valorização de parcela crescente do capital na esfera financeira em detrimento de sua valorização na órbita produtiva. Os países da periferia capitalista (mais precisamente, uma parcela destes, os chamados “países emergentes”) são capturados por ambos os movimentos.

Examinando agora o contexto político das reformas, é oportuno lembrar que a era neoliberal é marcada por um importante refluxo da luta social, na esteira da aludida crise do capitalismo. No caso da América Latina, é generalizada a chegada ao poder de grupos de perfil conservador, ou que, embora com origem no movimento popular, assumem o ideário neoliberal. Num ou noutro caso, tais grupos desferem um ataque implacável aos movimentos sociais, de modo a tornar possível a sua agenda de reformas. O resultado, para as classes trabalhadoras, é a perda de direitos sociais duramente conquistados.

Para além desses traços comuns, o contexto específico a cada país explica o tipo e o alcance da reforma da Previdência levada a cabo em cada caso, tanto no que diz respeito à gestão (pública ou privada) do sistema quanto ao regime de financiamento prevalecente.

### 3 OS ARGUMENTOS PRÓ-REFORMA

A existência de um déficit que tende a assumir contornos estruturais é, de longe, o principal argumento da ortodoxia (aqui correspondente à posição de autoridades governamentais, de setores intelectuais e da mídia) em favor da reforma da Previdência. Caso não eliminado, esse déficit

conduziria à virtual inviabilização do sistema previdenciário. Ou seja, sua eliminação é tida como condição indispensável para a própria continuidade do pagamento dos benefícios. Adicionalmente, argumenta-se que o impacto do déficit sobre as contas públicas comprometeria a conquista de uma estabilidade inflacionária duradoura e a retomada sustentada do crescimento econômico.

A reforma da Previdência é considerada necessária, em segundo lugar, para corrigir a injustiça do sistema. Existem, no Brasil, dois regimes previdenciários básicos: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).<sup>2</sup> O primeiro abrange essencialmente os trabalhadores do setor privado e é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), enquanto os segundos são assegurados aos servidores públicos civis e militares e geridos pelo respectivo ente estatal. Alega-se que a existência de regimes diferenciados reforça a desigualdade de renda, ao privilegiar os servidores públicos em detrimento dos trabalhadores do setor privado, sem mencionar o enorme desequilíbrio financeiro que caracteriza os regimes próprios (o que se traduziria na diferença entre os volumes das transferências efetuadas pelo Tesouro para um e outro regime).

Em terceiro lugar, há o argumento da mudança na estrutura demográfica brasileira. O envelhecimento da população, em decorrência da diminuição da taxa de natalidade e do aumento da expectativa de vida, constituiria uma importante fonte de pressão sobre o equilíbrio do sistema previdenciário.

Por fim, a reforma é tida como indispensável no novo contexto de economia mais aberta, em que o aumento da competitividade externa se converte em necessidade imperiosa. A redução do peso das contribuições sociais é apontada, então, como um dos meios mais eficazes para atingir esse objetivo.

Vejamos a procedência desses argumentos.

O primeiro deles pretende dar suporte à ideia de uma crise inexorável do sistema previdenciário. O conceito de déficit que é usualmente divulgado corresponde à diferença entre a arrecadação líquida<sup>3</sup> e os benefícios do RGPS.<sup>4</sup> De fato, os números apontam para um desequilíbrio financeiro persistente. O problema com esse conceito de déficit, conforme apontado por diversos autores,<sup>5</sup> reside em que ele não leva em conta o conjunto das receitas que, constitucionalmente, deveriam ser alocadas para a seguridade social. Tais receitas são provenientes de contribuições incidentes sobre a folha de salários, o faturamento, o lucro e os concursos de prognósticos, assim como de recursos dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.<sup>6</sup> Como lembra Marques (2002, p. 13), o modelo adotado levou em conta a “necessidade de se criarem outras contribuições que não tivessem um comportamento tão cíclico como a contribuição de empregados e empregadores, calculada sobre os salários”.

Tomando, portanto, como referência o resultado da seguridade social como um todo, e não apenas a Previdência, tem-se uma situação bem distinta da usualmente divulgada. Cálculos de Gentil (2007) para o período 1995-2005, considerando, do lado das receitas, os ingressos de recursos legalmente vinculados ao sistema de seguridade social e, do lado das despesas, os gastos com saúde, assistência social e previdência, permitem concluir pela existência de superávit em todos os anos.<sup>7</sup>

Esse fato tem sido obscurecido, porém, por uma circunstância fundamental. Desde a implantação do Plano Real, em 1994, o governo federal preocupou-se em criar mecanismos que rompessem com a ideia de uso exclusivo pela seguridade social dos recursos a ela constitucionalmente destinados. Com esse objetivo, instituiu, naquele ano, o Fundo Social de Emergência, para o qual 20% dos recursos das contribuições seriam destinados. Com vigência inicialmente prevista de dois anos, o Fundo foi sendo sucessivamente prorrogado, mudando apenas de denominação – a partir de 1999, para Desvinculação de Receitas da União (DRU) (MARQUES, 2002). Por esse caminho, receitas do orçamento da seguridade vêm sendo transferidas para o orçamento fiscal. De acordo com Gentil (2007), a maior magnitude das receitas desviadas da seguridade é proveniente dos 20% da DRU. Esses recursos são livremente empregados no orçamento fiscal, servindo para financiar vários tipos de despesa, entre elas os encargos financeiros da União, ou seja, o pagamento de juros e amortizações da dívida pública.<sup>8</sup>

Em síntese: 1) do ponto de vista de um sistema de proteção social com características solidárias e universais, o conceito relevante não é o déficit da Previdência, tomado isoladamente, e sim o resultado da seguridade social, que tem sido francamente superavitário; 2) quanto ao resultado da Previdência *per se*, é necessário deixar claro que as reais causas do déficit são distintas das apontadas pela ortodoxia, consistindo na redução da massa salarial (que incide diretamente sobre as receitas da Previdência) e no comportamento do emprego formal (que afeta a relação entre segurados ativos e inativos)<sup>9</sup>, tanto devido à baixa performance da economia quanto à precarização das relações de trabalho (queda da proporção de trabalhadores com registro em carteira). Ora, tais fatores são uma decorrência necessária da orientação neoliberal da política econômica no período em consideração.<sup>10</sup>

Seria a reforma da Previdência necessária para expurgar “privilégios” dos servidores públicos? Marques (2002) aponta razões históricas e conceituais para a instituição de regimes próprios para os servidores, uma característica que não é exclusiva da realidade brasileira. Entre essas razões, sobressai a diferença entre as regras que governam a função pública e aquelas que regem as relações entre empregados e empregadores no

setor privado. Nesses termos, o fim do regime próprio pressuporia a eliminação do próprio estatuto do funcionário público. Por outro lado, a crítica aos “privilégios” omite características peculiares ao regime previdenciário dos servidores, como o fato de que a contribuição destes incide sobre o total de sua remuneração, enquanto no regime geral existe teto para o valor das contribuições.

Mas isso não esgota a questão. Os defensores da reforma miram principalmente o déficit da previdência dos servidores e, portanto, sua sustentabilidade. Ora, esse déficit se deve, em parte, como mostra Andrade (2003), a fatores datados, que não se repetirão.<sup>11</sup> Mais importante: a própria comparação entre benefícios e contribuições dos servidores é questionável.<sup>12</sup> As discrepâncias entre essas grandezas remetem à própria natureza do estatuto do servidor público, como lembrado acima, e claramente não serão resolvidas mediante o nivelamento do seu regime previdenciário ao regime geral.

A propósito do argumento da transição demográfica, Benjamin (2003), após analisar o cenário brasileiro, conclui: “As tendências demográficas brasileiras continuarão sendo *favoráveis* ao equilíbrio da previdência até pelo menos o início da terceira década do século XXI”. Na medida em que tem ocorrido um aumento relativo da população em idade produtiva, fica claro que a crítica mira no alvo errado. Como lembra Marques (2002, p. 27), “caso a economia brasileira estivesse crescendo e gerando emprego – e emprego junto ao mercado formal de trabalho –, a Previdência Social somente estaria se beneficiando desta fase demográfica, aumentando o volume de sua arrecadação”.

Quanto ao obstáculo que a Previdência representaria para a competitividade externa do país, o pressuposto é que o trabalhador brasileiro custa caro. A propósito, vale a observação de Marques (2002, p. 27): “Aqueles que assim pensam esquecem que o custo da força de trabalho não é constituído apenas de contribuições. Essas são somente uma alíquota que incide sobre o salário-base, que, no caso brasileiro, é dos mais baixos do mundo”.<sup>13</sup>

Sem desconhecer que o sistema previdenciário brasileiro possui distorções, é fundamental explicitar o que está em jogo por trás do conjunto da argumentação favorável à reforma. Em primeiro lugar, a preocupação com o cumprimento das metas de superávit fiscal primário. Na lógica rentista que caracteriza a atual fase do capitalismo, a geração de superávits compatíveis com o pagamento dos juros das dívidas interna e externa tornou-se um ponto da maior importância para os organismos financeiros internacionais e os governos dos países “emergentes”. Em segundo lugar, o impulso à previdência complementar privada (expansão de planos privados de capitalização individual).



## 4 AS REFORMAS

Nesta seção, tratamos das mudanças mais importantes introduzidas na Previdência brasileira a partir das reformas empreendidas pelos governos FHC e Lula. Procuramos também caracterizar o sistema de proteção social que emergiu dessas reformas.<sup>14</sup>

### 4.1 A reforma de FHC

A existência de um desequilíbrio nas contas da Previdência ocupa um lugar de grande relevo na retórica oficial no momento do anúncio do Plano Real, em fins de 1993.<sup>15</sup> Assim, a reforma da Previdência, ao contribuir para a redução do déficit público, é considerada imprescindível para o êxito do programa de estabilização.<sup>16</sup> Além disso, alegava-se que, na ausência da reforma, a confiança dos organismos financeiros internacionais na efetividade do ajuste econômico empreendido pelo governo seria posta em questão.<sup>17</sup>

A reforma levada a cabo pelo governo FHC se deu em duas fases. A primeira tratava de matéria que envolvia mudanças no texto constitucional. Assim, o governo, logo no início do primeiro mandato, em 1995, encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n° 33/95, alterando os regimes de previdência tanto dos trabalhadores do setor privado quanto dos servidores públicos. A aprovação da matéria se deu somente ao final de 1998, resultando na Emenda Constitucional (EC) n° 20, de 15.12.1998. A etapa seguinte consistiu na edição de medidas provisórias e de ampla legislação complementar.

O eixo da reforma é a mudança nas condições de acesso à aposentadoria. O principal critério – aplicável aos trabalhadores vinculados a qualquer dos regimes – passa a ser o *tempo de contribuição* para a Previdência, em substituição ao tempo de serviço. Além disso, em ambos os regimes, é extinta a aposentadoria proporcional. Essas medidas (ao lado de outras que mencionaremos adiante) deixam claro que o equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência é o princípio que orienta as mudanças introduzidas, conforme se depreende da explicitação dessa exigência para ambos os regimes previdenciários.<sup>18</sup>

Vejam as mudanças específicas a cada regime.

No *regime geral*, o critério do tempo de contribuição não está atrelado à exigência de idade mínima para aposentadoria (o governo não conseguiu aprovar a cumulatividade no Congresso). Ainda com referência a esse regime, a reforma introduz as seguintes modificações:

- limitação da concessão de aposentadorias especiais;
- imposição de teto para o valor dos benefícios;
- alteração da fórmula de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição,<sup>19</sup>

que passa a tomar por base a média dos 80% maiores salários-de-contribuição, multiplicada pelo “fator previdenciário”, que varia de acordo com a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado na data da aposentadoria.<sup>20</sup>

Nos regimes próprios dos servidores públicos, a exigência do tempo de contribuição é combinada com uma idade mínima. Além disso, a reforma estipula, para a aposentadoria voluntária, o cumprimento de um período de carência no serviço público.

Para além das mudanças nos referidos regimes, a reforma cria o *regime de previdência complementar*, inclusive facultando sua instituição para os servidores públicos. Neste último caso, os entes públicos podem fixar para as aposentadorias e pensões o mesmo teto estabelecido para o regime geral.

Finalmente, a reforma prevê regras de transição, que asseguram os direitos adquiridos apenas aos trabalhadores que já cumpriram os requisitos para aposentadoria de acordo com as regras anteriores; o mesmo não ocorre com aqueles que ainda não preencheram tais requisitos por ocasião da entrada em vigor da EC n° 20/98 (TEIXEIRA, 2006, p.167).

Fica evidente pela leitura desse elenco de medidas que a reforma teve impactos muito amplos em nosso sistema previdenciário. Para começar, cabe mencionar as implicações das mudanças nas condições de acesso à aposentadoria. A introdução do critério do tempo de contribuição consolida a concepção de previdência como seguro social contributivo (TEIXEIRA, 2006, p.161). Ao fazê-lo, acarreta um imenso custo social, ao discriminar grande parte dos trabalhadores brasileiros, envolvidos na informalidade ou no desemprego (MUNHOZ, 2003, p. 240).

A reforma implica também perdas associadas ao cálculo do valor das aposentadorias, seja em função do critério da média dos maiores salários-de-contribuição<sup>21</sup>, seja em função do “fator previdenciário”.<sup>22</sup> Além disso, existe a possibilidade de rebaixamento do valor das aposentadorias graças ao critério adotado para a correção do valor do teto do RGPS.<sup>23</sup> Aliás, a imposição de teto para os benefícios aponta para a opção feita pelo governo por um modelo em que o sistema público assegura apenas uma “previdência básica”.<sup>24</sup> Em consonância com essa diretriz é que a reforma institui a previdência complementar, de caráter privado.

A reforma penaliza duplamente os servidores públicos. Por um lado, devido às regras (comuns aos dois regimes) que tendem a retardar a aposentadoria. Por outro, graças ao princípio de preservação do equilíbrio financeiro-atuarial dos regimes próprios, em nome do qual “pode-se justificar, por exemplo, baixos índices de reajuste salarial, uma vez que é princípio a ser mantido a paridade de vencimentos entre ativos e inativos” (TEIXEIRA, 2006, p. 162).

Por fim, a reforma demonstra uma preocupação estritamente fiscal, deixando de lado qualquer articulação com a estruturação do sistema de seguridade social definido na Constituição de 1988 (ANDRADE, 2003). A busca do equilíbrio financeiro do sistema se dá claramente às *custas* de objetivos sociais mais amplos a que a Previdência deveria atender, dado o seu potencial redistributivo.<sup>25</sup>

## 4.2 A reforma de Lula

É bem conhecido o processo que levou o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o seu partido a assumirem posições flagrantemente distanciadas das bandeiras históricas dessa agremiação. No caso da Previdência Social, isso significa a passagem do partido da condição de principal força de resistência à reforma encaminhada pelo governo FHC à de responsável direto pela continuidade daquela reforma, no espaço de uns poucos anos. Assim, já em abril de 2003, o governo Lula enviou ao Congresso a PEC n° 40/03. Deixando clara a importância que atribuía a uma nova rodada na reforma da Previdência, o presidente jogou toda a sua força política na aprovação da proposta, que, diferentemente do que acontecera no governo anterior, tramitou num curto espaço de tempo (cerca de oito meses), transformando-se na EC n° 41, de 19.12.2003.

A nova etapa da reforma está voltada essencialmente para os regimes de previdência dos trabalhadores do setor público. Essa ênfase se deve a que, na avaliação do governo, esse segmento seria o principal responsável pelos déficits do sistema previdenciário. A reforma não atinge o RGPS, sob o argumento de que sua sustentabilidade econômico-financeira, medida pelos déficits projetados, estaria assegurada (ANDRADE, 2003).<sup>26</sup>

Nesses termos, o governo Lula retoma a “questão previdenciária” na perspectiva da conclusão da tarefa deixada inacabada pelo governo FHC, qual seja, a implementação de mudanças na previdência dos servidores públicos, envolvendo alterações das condições de acesso assim como dos valores dos benefícios de aposentadorias e pensões. O objetivo é o mesmo do governo anterior: a convergência de regras dos diferentes regimes previdenciários.<sup>27</sup> A seguir, os principais pontos da reforma:

- elimina o direito dos servidores públicos à integralidade;
- põe fim à paridade entre os reajustes dos servidores ativos e dos inativos;
- estabelece teto para o valor dos benefícios para os servidores (novos ingressantes) equivalente ao do RGPS;
- estabelece um redutor para o valor das novas pensões;
- prevê que o regime de previdência complementar para os servidores será

operado por entidades fechadas, de natureza pública, que oferecerão planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida;

- introduz a taxação dos servidores inativos e dos pensionistas, com a mesma alíquota dos servidores ativos, ressalvado um limite mínimo de isenção.<sup>28</sup>

As regras de transição previstas na EC n° 41/03 são “extremamente severas” (SOUZA, 2006, p. 465),<sup>29</sup> eliminando ou tornando mais difícil, conforme o caso, o direito à integralidade e à paridade. Daí a avaliação do mesmo autor: “Pelas árduas condições estabelecidas, verifica-se que a EC 41/03 atingiu duramente as expectativas dos servidores públicos ainda em contagem de tempo para exercício do direito à aposentadoria” (SOUZA, 2006, p. 467).

A reforma da Previdência do governo Lula envolveu uma segunda Emenda Constitucional – a de n° 47, de 05.07.2005.<sup>30</sup> Esta última pode ser vista como um complemento à EC n° 41/03, que expusemos acima. A nova emenda “flexibiliza” algumas das regras de transição que haviam sido estabelecidas na EC n° 41/03, no tocante aos aspectos da integralidade e da paridade. Além disso, eleva o limite de isenção no cálculo da contribuição previdenciária de portadores de doença incapacitante.

A avaliação da reforma do governo Lula exige que a consideremos como um aprofundamento da estratégia de convergência dos regimes previdenciários.<sup>31</sup> A convergência coloca dois problemas. Por um lado, não leva em conta as especificidades da previdência dos servidores públicos e, mais amplamente, do próprio estatuto do serviço público. Por outro, tende a nivelar por baixo os regimes, já que a referência, obviamente, é o teto de benefícios do setor privado. O resultado disso para o serviço público não é desprezível:

A unificação [das regras] [...] fez-se pelo sacrifício de expectativas de direitos dos servidores públicos e com possíveis prejuízos para as carreiras do setor público. A integralidade, a paridade e outras variáveis eram atrativos para a carreira pública, nela mantendo pessoal especializado, que via nesses fatores motivos para não migrar para a iniciativa privada (SOUZA, 2006, p. 480).

A exigência de contribuição dos inativos fecha o elenco de penalidades impostas aos servidores. Derrotada por ocasião da reforma de FHC, a medida não leva em conta fatores elementares como a circunstância de que o trabalhador necessita de mais recursos na terceira idade. Adicionalmente, sua extensão aos atuais aposentados e pensionistas fere o direito adquirido (TEIXEIRA, 2006, p. 178).

Se considerarmos que os servidores públicos vêm sendo objeto, desde o início das reformas neoliberais no Brasil, de um combate sem trégua, somos forçados a concluir que a chamada “reforma” da Previdência é parte de uma estratégia consistente de liquidação do serviço público, com a consequente abertura de espaço para a acumulação privada. Isso nos leva a um dos pontos mais controversos da reforma: a instituição do regime de previdência complementar para os servidores. Alguns autores questionaram, por exemplo, a ambiguidade do texto quanto ao caráter do referido regime.<sup>32</sup> Um outro problema é que, “ao estabelecer que os planos de benefício serão instituídos somente na modalidade de contribuição definida, não possibilita uma previsão de segurança ao trabalhador, já que o benefício é indefinido, dependendo da rentabilidade e da administração futuras do plano” (TEIXEIRA, 2006, p. 181). A mesma autora vê na instituição da previdência complementar para os servidores uma conquista do grande capital:

Nunca é demais lembrar que este setor de segurados, por sua condição funcional (porque empregados do Estado, tendem a ter seus salários em dia, a manter ainda alguma estabilidade no emprego, a desfrutar de uma média salarial mais elevada etc.) é extremamente cobiçado pela “iniciativa privada” que domina a previdência qualificada como complementar (TEIXEIRA, 2006, p. 185).

A alegada preocupação da reforma com o equilíbrio financeiro da Previdência, a pretexto de realocar o gasto público para áreas prioritárias, é desmascarada pelo apoio que as novas medidas receberam da parte dos setores conservadores daqui e de fora, interessados em ingressar em campos tão promissores para o capital.

#### 4.3 O significado das reformas para o sistema brasileiro de proteção social

As reformas da Previdência foram o principal marco no processo de desconstrução do sistema brasileiro de proteção social, em estrita conformidade com o ataque neoliberal generalizado às instituições de bem-estar. Como se sabe, movimentos de desmonte dos sistemas de proteção social foram uma constante nas décadas recentes, tanto no centro como na periferia do capitalismo. É verdade que, no caso do Brasil, o processo, além de ter tido um início relativamente tardio, não promoveu um desmonte das dimensões observadas em outros países latino-americanos. A explicação para isso reside, certamente, na força do movimento democrático e popular, até parte dos anos 1990, como lembram alguns autores.<sup>33</sup> Assim, por

exemplo, as duas reformas analisadas não conseguiram (por enquanto) eliminar o caráter solidário do sistema, que segue baseado no regime de repartição simples.<sup>34</sup> Tampouco conseguiram acabar com a natureza pública do sistema.

De qualquer modo, na medida em que as mudanças introduzidas se encaminham para a redução progressiva do valor dos benefícios, as reformas pavimentaram o caminho para os fundos privados de previdência. Nesse sentido, elas constituem um passo decisivo na direção da *privatização* do sistema. Nenhuma novidade em relação à estratégia que vem sendo seguida em outras áreas (educação e saúde são os principais exemplos), que consiste em deteriorar ao máximo o sistema público de modo a tornar viável o ingresso do capital privado no setor. Em outras palavras, se as condições políticas não favorecem a privatização direta, inviabiliza-se o sistema público, embora mantendo-o formalmente. Como explica Laurell (1996, p. 16), referindo-se ao “conteúdo privatizador da política social neoliberal”:

[...] sua principal característica não é a venda de ativos públicos ao setor privado (mudança de propriedade), como ocorre no processo de privatização das empresas estatais [...], mas a mercantilização deste âmbito que significa a introdução de uma nova lógica global que, eventualmente, conduz à constituição deste campo em um âmbito direto de acumulação de capital.

A alternativa de uma previdência baseada em fundos privados de capitalização individual, além de reproduzir e ampliar a exclusão de enormes contingentes de trabalhadores, não resolve a questão fiscal, haja vista o volume de transferências que precisariam ser efetuadas pelo Estado para garantir os benefícios.<sup>35</sup> Conforme observa Laurell (1996, p. 11) a propósito da reforma das aposentadorias no México nos anos 1990, o sistema de aposentadorias deixa de obedecer a uma lógica de proteção social pública e solidária e se subordina à lógica dos mercados financeiros e da poupança individual.

No caso do Brasil, as reformas ficaram a meio caminho entre a privatização total do sistema e um modelo “puro” de proteção previdenciária pública e solidária. O desenho pós-reforma aproxima-se, assim, de um *modelo misto*, no qual o Estado assegura apenas uma “previdência básica”, enquanto o mercado se encarrega de ocupar o imenso espaço da chamada “previdência complementar”.<sup>36</sup> Tal perfil se alinha claramente com a diretriz neoliberal para as reformas dos sistemas de seguridade.<sup>37</sup> Por outro lado, o sistema público no Brasil contempla ainda, apesar das várias mudanças incorporadas a partir das reformas e na contramão do preceito liberal, um expressivo



contingente de benefícios de natureza não-contributiva.

A propósito da aplicação do modelo misto à realidade brasileira, Soares (2003, p. 121) faz as seguintes ponderações:

Os problemas e perguntas relacionados a esse modelo que ainda permanecem são: o tamanho da Previdência Pública ou do sistema “básico” (definição dos tetos), demonstrando qual a sua cobertura; o seu poder redistributivo, dada a exclusão dos contribuintes com altos salários; qual o preço pago pelos cofres públicos em termos de subsídios e incentivos/isenções fiscais para financiar a previdência complementar privada; a baixa taxa de contribuição e a sustentabilidade do sistema complementar; como resolver a incorporação dos “informais” em um sistema baseado exclusivamente em contribuições individuais; entre outros.

Embora essas questões tenham sido levantadas antes da reforma do governo Lula, elas continuam inteiramente atuais. A ideia do modelo misto de Previdência parece ajustar-se melhor aos objetivos da agenda neoliberal do que a instituição pura e simples de modelos de capitalização. Sua adoção no Brasil foi a forma encontrada, nas condições atuais, para atender aos objetivos do capital que pretender valorizar-se na esfera financeira, haja vista o volume de recursos que podem ser canalizados para os fundos de pensão.

O ataque neoliberal ao sistema público de Previdência Social, consubstanciado nas duas reformas aqui analisadas, representa um passo atrás em relação à perspectiva da seguridade social adotada na Constituição de 1988. O movimento de desmonte se iniciou com a fragmentação das três políticas integrantes da seguridade, um processo que envolveu duas dimensões fundamentais: a institucional (dispersão da estrutura administrativa) e a do financiamento (através da tática da vinculação de receitas).<sup>38</sup> O resultado disso é que, progressivamente, foi-se consagrando a identificação da previdência com seguro:

A Constituição de 1988, no que se refere especificamente à previdência, inovou pouco; a inovação a ser propiciada residiria na sua inserção no âmbito da seguridade social, permitindo assim a sua evolução de concepção estreita de seguro para uma concepção universalista e abrangente. Ora, a inviabilização da seguridade social projetada em 1988 fez com que o sistema previdenciário se mantivesse dentro de uma lógica securitária (TEIXEIRA, 2006, p. 145).

Ou, como explica um outro analista:

O isolamento da previdência social embute uma perspectiva de reforço ao modelo de seguros que sustentou sua origem. Em sentido contrário, considerá-la de forma integrada à seguridade social significaria reconhecê-la, para além de um seguro individual, como uma política social, como uma parte integrante de um sistema de proteção social (SOUZA, 2006, p. 455).

A partir desse ponto de vista, não se pode deixar escapar o significado mais profundo de uma proteção previdenciária organizada pelo Estado e baseada na solidariedade coletiva:

É essa forma de pensar a proteção social aos riscos que explica porque, no interior de um sistema solidário, é possível o pagamento de um piso acordado na sociedade mesmo àqueles que, através de seu esforço contributivo, não teriam “direito” a ele, se fosse levada em consideração a lógica do mercado e o cálculo atuarial (MARQUES, 2002, p. 23).

As reformas vieram, portanto, aprofundar o processo de desmonte de um desenho de seguridade social relativamente avançado no âmbito de um país capitalista dependente, resultante de todo um histórico de lutas de movimentos organizados dos trabalhadores. A partir delas, o sistema brasileiro de proteção social exibe uma face mais conservadora, na medida em que elas vêm reforçar a meritocracia como critério de acesso aos benefícios, em lugar da universalização, para a qual acenavam as lutas em fins dos anos 1980.

Felizmente, o sistema ainda preserva elementos bastante positivos do ponto de vista da política social. Alguns indicadores são suficientes para demonstrar a importância da seguridade como política social no Brasil, como mostra Vianna (2002, p. 94-5):

[...] em mais de 90% dos quase seis mil municípios brasileiros, o pagamento dos benefícios da Previdência supera a arrecadação municipal [...]; alguns milhões de aposentados rurais que não tiveram capacidade contributiva (porque não tiveram, ao longo de suas vidas de trabalho duro, renda disponível para tal) e se filiaram ao sistema como segurados especiais, vivem com o benefício previdenciário.

A permanência desses elementos depende, porém, da capacidade da luta social, porquanto é da essência do neoliberalismo a prescrição de doses maiores da mesma terapia, o que fica claro pela defesa persistente de novos *rounds* na reforma da Previdência.<sup>39</sup>

## 5 CONCLUSÃO

Embora o sistema previdenciário brasileiro, comparativamente aos da maior parte dos países latino-americanos, tenha um porte razoável, é imperiosa a necessidade de uma outra reforma da Previdência, fora dos cânones do neoliberalismo e em absoluto contraste com os parâmetros que orientaram as mudanças realizadas sob sua chancela. Em primeiro lugar, há o fato de que a cobertura previdenciária ainda é bastante restrita. Depois, há o problema do baixo valor dos benefícios. Observe-se que as reformas neoliberais não contribuíram em nada para resolver esses problemas. No caso do valor dos benefícios, isso iria de encontro à sua intenção declarada de comprometer o Estado apenas com uma previdência “básica”.

Impõe-se, assim, o desafio de construir um outro sistema de seguridade social que, no tocante à previdência, tenha como eixo a extensão da cobertura para aqueles que, por falta de trabalho, insuficiência de renda ou impossibilidade de contribuição, encontram-se fora do sistema. Isso remete a iniciativas em duas frentes. A primeira corresponde à recuperação dos salários e à criação de empregos formais – o que implica nada menos que a mudança da política econômica vigente. A outra consiste na criação de mecanismos de inclusão daqueles que não conseguem inserção no mercado de trabalho formal. Em outras palavras, o modelo necessariamente deve combinar elementos contributivos e não-contributivos.

A extensão da cobertura de modo a ultrapassar a lógica do seguro só é possível, entretanto, através da efetiva implantação de uma base de financiamento diversificada, nos termos em que originalmente a Constituição de 1988 colocara o problema.<sup>40</sup>

Para além da perspectiva da universalização da proteção previdenciária e da elevação e preservação do valor dos benefícios, uma reforma alternativa deve fortalecer e ampliar o sistema público, assim como a dimensão da solidariedade, mediante o reforço do regime de repartição. Por fim, mas não menos importante, deve assegurar a gestão democrática do sistema, com efetiva participação dos trabalhadores.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, E. I. G. Pontos críticos na nova reforma da Previdência. In: MORHY, L. et al. (orgs.). **Reforma da Previdência em questão**. Brasília: Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro / Gabinete do Reitor; Editora Universidade de Brasília, 2003.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BENJAMIN, C. Reforma ou contra-reforma? **Caros amigos**, n. 71, fev. 2003. Disponível em: <[http://www.adur-rj.org.br/5\\_com/pop-up/reforma\\_contra-reforma.htm](http://www.adur-rj.org.br/5_com/pop-up/reforma_contra-reforma.htm)>. Acesso em: 10 de abr. 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Exposição de Motivos n. 395, de 7 de dezembro de 1993. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 14, n. 2 (54), p. 114-131, abr./jun. 1994.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do *Welfare State*. **Lua nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

GENTIL, D. L. **A falsa crise do sistema de seguridade social no Brasil**: uma análise financeira do período 1990-2005. 2007. Disponível em: <[http://pleno\\_emprego.files.wordpress.com/2007/07/artigo\\_para\\_congresso\\_trabalhista.doc](http://pleno_emprego.files.wordpress.com/2007/07/artigo_para_congresso_trabalhista.doc)>. Acesso em: 5 de ago. 2007.

GIAMBIAGI, F. et al. **Diagnóstico da Previdência Social no Brasil**: o que foi feito e o que falta reformar? Rio de Janeiro: IPEA, 2004. (Texto para discussão n. 1050.)

LAURELL, A. C. La nueva ley del seguro social y el viraje en la política social. **Acta sociológica**, México, n. 17, p. 11-37, 1996.

MARQUES, R. M. A previdência social no governo Lula – os desafios de um governo democrático e popular. **Ser social**, Brasília, n. 11, p. 9-28, jul./dez. 2002.

MUNHOZ, D. G. Previdência Social. A reforma da reforma. In: MORHY, L. et al. (orgs.). **Reforma da Previdência em questão**. Brasília: Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro / Gabinete do Reitor; Editora Universidade de Brasília, 2003.

PISCITELLI, R. B. Reforma da Previdência: mitos e mistificações. In: MORHY, L. et al. (orgs.). **Reforma da Previdência em questão**. Brasília: Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro / Gabinete do Reitor; Editora Universidade de Brasília, 2003.

SOARES, L. T. Retomando o debate da reforma da Previdência Social. In: MORHY, L. et al. (orgs.). **Reforma da Previdência em questão**. Brasília: Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro / Gabinete do Reitor; Editora Universidade de Brasília, 2003.

SOUZA, P. F. M. A reforma previdenciária no governo Lula. **Prismas: direito, políticas públicas e mundialização**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 455-483, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/prisma/arti cle/viewfile/261/211>>. Acesso em: 2008.

TEIXEIRA, A. M. P. **Previdência Social no Brasil: da revolução passiva à contra-reforma**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – UFRJ, 2006.

VIANNA, M. L. T. W. Que reforma? O sistema brasileiro de proteção social, entre a previdência e a seguridade. **Ser social**, Brasília, n. 11, p. 75-104, jul./dez. 2002.

#### NOTAS

1. Outros autores tratam as políticas de ajuste não tanto como respostas à crise, mas como parte do projeto ideológico neoliberal (ver LAURELL, 1996, p.13). De fato, as duas dimensões não são excludentes.
2. Esses regimes são denominados de “básicos”, por oposição aos regimes “complementares”, que podem ser abertos ou fechados.
3. Arrecadação líquida = [(receita de contribuição INSS + outros recebimentos próprios) – (ressarcimentos + restituições de arrecadação)] – transferências a terceiros (GENTIL, 2007).
4. A discussão toma como referência apenas o RGPS, posto que apenas este “é público, universal e integra o orçamento da seguridade social” (GENTIL, 2007, p. 17).
5. Ver Marques (2002); Vianna (2002); Gentil (2007).
6. Cf. o art. 195 da Constituição Federal. Assim, as fontes de financiamento da seguridade incluem a COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), a CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) e, até recentemente, a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira).
7. Segundo Gentil (2007), a adoção de uma metodologia imprópria para o levantamento do resultado da seguridade social foi consagrada na Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), que instituiu o “Fundo do Regime Geral de Previdência Social”. Para a autora, ao criar um fundo exclusivo para a previdência, a lei desconstitui o conceito de seguridade, tal como formulado na Constituição.
8. Uma segunda circunstância contribui para a confusão reinante nesse terreno: receitas pertencentes à seguridade social, como COFINS, CSLL e a extinta CPMF, são tratadas como *externas* ao orçamento da Previdência e, portanto, rotuladas como “transferências” do Tesouro. Como o volume “transferido” fica ao arbítrio deste, o racionamento de recursos faz com que a Previdência surja como deficitária. Ver Vianna (2002) e Gentil (2007).
9. Ver Laurell (1996), que examina essas relações a propósito dos problemas de financiamento da Previdência Social mexicana.
10. Seria necessário, adicionalmente, levar em conta a influência negativa das próprias reformas, que promoveram uma corrida às aposentadorias, graças à ameaça de mudança de regras. (Sobre o último ponto, ver MARQUES, 2002.)
11. Trata-se da absorção pelo setor público dos funcionários que, até a instituição do Regime Jurídico Único, em 1990, eram contratados com base na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (caso da maioria dos servidores). A transição implicou um custo decorrente da demanda de aposentadorias pelas novas regras. Por outro lado, as contribuições feitas anteriormente para o INSS não foram transferidas para o Tesouro. Ver Andrade (2003, p. 105) e Teixeira (2006, p. 163).
12. Esse ponto é ressaltado por Piscitelli (2003).
13. Segundo um outro analista: “Contrariamente ao que é seguidamente dito, o tamanho das contribuições dos empregadores não explica a diferença nos custos do trabalho em vários países do mundo. [...] Essas diferenças parecem ser ligadas muito mais às diferenças nos níveis de desenvolvimento econômico e do padrão de vida do que a métodos de financiamento da proteção social” (EUZÉBY, *apud* MARQUES, 2002, p. 27).
14. Escapa ao objetivo do trabalho a exposição do processo de tramitação das reformas no Congresso Nacional, assim como o cotejamento do texto final aprovado com a proposta original (exceto quando estritamente necessário).
15. Ver a Exposição de Motivos do Plano Real. Aí se lê, por exemplo: “O sistema previdenciário proposto na Carta de 1988, baseado na aposentadoria por tempo de serviço e na ampla concessão de aposentadorias especiais, não tem qualquer viabilidade econômica. Trata-se de obra de ficção social. É imperiosa sua substituição [...]” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1993, p. 126).
16. De fato, as reformas, incluída a da Previdência, foram usadas mais como instrumento de pressão ao longo do primeiro mandato de FHC (1995-1998). Sempre que uma crise externa ameaçava a continuidade do programa de estabilização, o discurso das reformas ganhava força; tão logo o risco era considerado afastado, elas saíam do foco.
17. O último ponto é ressaltado por Andrade (2003).

18. Ver a nova redação dada aos artigos 40 e 201 da CF, que tratam, respectivamente, do RPPS e do RGPS.
19. A alteração requereu a retirada da matéria do texto constitucional, através da EC nº 20/98, e sua consequente definição através de lei (Lei nº 9.876/99).
20. O fator previdenciário (F) é obtido pela fórmula:
 
$$F = \frac{Tc \times a}{Es} \times \frac{100}{[1 + (Id + Tc \times a)]}$$

onde: Tc = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria

a = alíquota de contribuição (incluindo a do empregado e a do empregador) Es = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria Id = idade no momento da aposentadoria
21. Com esse critério, “se reduz ardilosamente o valor da aposentadoria; basta admitir que qualquer trabalhador, num ciclo evolutivo normal, tende a alcançar melhores níveis de qualificação, e consequentemente maiores ganhos, ao longo do tempo” (MUNHOZ, 2003, p. 247).
22. Com o fator previdenciário os segurados são “obrigados a trabalhar mais tempo para aposentar-se com o mesmo valor; ou seja, os trabalhadores de mais baixa renda – [...] que são os que começam a trabalhar mais cedo – foram os principais afetados” (SOARES, 2003, p. 12). “O fator previdenciário é a aplicação dos princípios atuariais, típicos da previdência privada, na previdência pública” (BEHRING, 2003, p. 264).
23. O último aspecto é destacado por Andrade (2003, p. 113).
24. Ver Teixeira (2006, p. 159).
25. Ver Teixeira (2006, p. 164).
26. A evolução dos dispêndios com aposentados e pensionistas dos dois regimes para o período 1995-2003, no entanto, não confirma o diagnóstico oficial. Ver Souza (2006, p. 462).
27. A unificação dos regimes previdenciários ficara de fora da reforma de FHC. Como explica um analista: “Embora já houvesse, na época, a discussão acerca da unificação dos regimes previdenciários dos servidores públicos e dos trabalhadores da iniciativa privada, o governo optou, na proposta, por manter os regimes separados, mas sujeitos, na medida do possível, a regras uniformes” (SOUZA, 2006, p. 458).
28. A medida atinge inclusive os servidores já aposentados quando da publicação da EC nº 41/03, assim como aqueles que já haviam cumprido os requisitos para aposentadoria.
29. Para uma exposição dessas regras, ver Souza (2006, p. 465-7) e Teixeira (2006, p.182-3).
30. Por questões relacionadas à tramitação da PEC nº 40/03, parte da matéria que originalmente a integrava terminou se transformando, no Congresso Nacional, em nova PEC (a chamada “PEC paralela”), da qual resultou a EC nº 47/05.
31. A reforma “teve, expressamente, o intuito de convergência das regras dos regimes dos trabalhadores celetistas e dos servidores públicos” (SOUZA, 2006, p. 479). “Celetistas” são os trabalhadores regidos pela CLT.
32. Com efeito, enquanto a EC nº 41/03 determina que o regime será operado por entidades de natureza pública, ao mesmo tempo, ressalta: “[...] observado o disposto no art. 202”. Ora, este último artigo da Constituição dispõe sobre o regime de previdência privada (TEIXEIRA, 2006, p. 181).
33. Ver Teixeira (2006, p. 140-1).
34. “O regime funciona como uma complexa cadeia de financiamento, que enlaça gerações diferentes, segundo o princípio da solidariedade intergeracional, ou seja, mediante transferência de renda entre gerações. Assim, o servidor ou o empregado não contribui para a própria aposentadoria ou correspondente pensão, mas para a solvabilidade do sistema previdenciário respectivo” (MODESTO, *apud* SOUZA, 2006, p. 472).
35. Ver, sobre esse ponto, Soares (2003, p. 134-5) e Marques (2002, p. 22-3).
36. O referido modelo é defendido explicitamente no programa de governo do Partido dos Trabalhadores. Ver Teixeira (2006, p. 174-5).
37. Ver Teixeira (2006, p. 154) e, para uma análise do modelo de capitalização e dos modelos mistos na América Latina, ver Soares (2003, p. 119-122).
38. O ponto é amplamente desenvolvido em Vianna (2002). Ver também Soares (2003).
39. Um bom exemplo é Giambiagi et al (2004).
40. Ver Soares (2003, p. 131).

#### Elizeu Serra de Araújo

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. Professor do Departamento de Economia da UFMA. E-mail: [elizeuserra@yahoo.com](mailto:elizeuserra@yahoo.com).

#### Universidade Federal do Maranhão

Av. dos Portugueses, s/n – Campus do Bacanga.  
São Luís – MA  
CEP: 65.085-580